REDACTIE

J.W. DUYVENDAK G. ENGBERSEN

M. TEEUWEN I. VERHOEVEN



Macht en verantwoordelijkheid

Essays voor Kees Schuyt

Amsterdam University Press

MACHT EN VERANTWOORDELIJKHEID

MACHT EN VERANTWOORDELIJKHEID

ESSAYS VOOR KEES SCHUYT

ONDER REDACTIE VAN

JAN WILLEM DUYVENDAK
GODFRIED ENGBERSEN
MARIGO TEEUWEN
IMRAT VERHOEVEN

Amsterdam University Press

Omslagafbeelding: *Castle and Sun*, 1928 (no 201) (oil on canvas) by Klee, Paul (1879-1940) © Private Collection / Lauros / Giraudon / The Bridgeman Art Library

Omslagontwerp: Kok Korpershoek, Amsterdam
Vormgeving binnenwerk: V3-Services, Baarn

ISBN 978 90 5356 982 5
NUR 741 / 756

INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF

Wie de in dit boek opgenomen bibliografie, lijst met promovendi en het curriculum vitae van Kees Schuyt bekijkt, realiseert zich dat een groot socioloog afscheid neemt van de Universiteit van Amsterdam, waaraan hij tussen 1991 en 2007 was verbonden.

Maar de universiteit was zeker niet zijn enige werkterrein. Zijn kennis en betrokkenheid heeft hij op talrijke maatschappelijke terreinen ingezet. Daarbij wist hij velen te inspireren om hun talenten te ontwikkelen.

Een van de levensmotto's van Kees luidt: "Look at that" in plaats van "Look at me". Die grondhouding keert terug in zijn keuze voor de opzet van dit boek. Niet zijn persoon wenste hij centraal te stellen maar de inhoud van zijn vak. In plaats van een *liber amicorum* ging Kees' voorkeur uit naar een boek waarin twee belangrijke thema's uit zijn oeuvre centraal zouden staan: macht en verantwoordelijkheid. Het belang van de socioloog Schuyt en de door hem gekozen thematiek worden weerspiegeld in deze brede studie.

Het enthousiasme om mee te werken aan deze afscheidsbundel was groot en heeft geresulteerd in tweeëndertig essays, geschreven door wetenschappelijke vrienden, universitaire collegae en promovendi van Kees. Om praktische redenen is er op voorhand een selectie van auteurs gemaakt, met als belangrijkste criterium of sprake is van recente samenwerking tussen Kees en de betreffende auteur. Als we de grenzen ruimer hadden getrokken, dan zou dit boek uit een meerdelige uitgave hebben bestaan.

Wij willen alle auteurs hartelijk danken voor hun essays én voor hun coulantie jegens de strenge redactie die we, juist ook vanwege het grote aantal essays, hebben gevoerd. Naast de auteurs zijn wij een aantal personen in het bijzonder dank-

baar. We beginnen graag met Erik van Aert en Jaap Wagenaar van Amsterdam University Press met wie het – ook onder tijdsdruk – plezierig samenwerken was. Daarnaast danken wij Saskia de Vries, directeur van AUP, die, in overleg met Kees, de eerste aanzet tot dit boek heeft gegeven. Veel dank zijn wij verschuldigd aan de familie Schuyt. In het bijzonder aan Kees' dochter Adriënne Baars-Schuyt, die met veel inzet en toewijding het cv, de bibliografie en de lijst met promovendi heeft opgesteld. Trees Schuyt-van Etten en Pauline Schuyt danken wij voor hun advies op diverse terreinen.

Tot slot een woord van dank aan degene om wie het allemaal draait, Kees Schuyt, die ons alle vier in de loop der jaren bijzonder heeft weten te inspireren. Het was voor ons een eer om deze bundel te mogen samenstellen voor iemand die als persoon én als socioloog een speciale plek inneemt in onze levens. Wij hebben met veel enthousiasme aan dit boek gewerkt en wij hopen dat u er bij lezing evenveel plezier aan zult beleven.

New York / Utrecht / Amsterdam, 1 maart 2007

Jan Willem Duyvendak
Godfried Engbersen
Marigo Teeuwen
Imrat Verhoeven

1

INLEIDING

Jan Willem Duyvendak, Godfried Engbersen, Imrat Verhoeven en Marigo Teeuwen

Dit boek verschijnt ter gelegenheid van het afscheid van Kees Schuyt van de Universiteit van Amsterdam, meer in het bijzonder van de afdeling sociologie & antropologie. De omvang van dit boek zegt mogelijk iets over de betekenis van Schuyt voor zowel het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, als voor zijn bijdrage aan de publieke menings- en beleidsvorming. Welhaast alle auteurs die wij voor een essay hebben benaderd – uit de kringen van wetenschap en beleid – reageerden hier uitermate positief op, mede omdat ze willen getuigen van het belang van Schuyts werk.

Toch is het voorliggende boek geen hagiografie geworden. Ook is het veel meer dan een *liber amicorum*. Hoewel bijna ieder essay refereert aan het werk van Schuyt is het organiserende principe van dit boek niet persoonlijk maar thematisch: alle opstellen hebben betrekking op macht en verantwoordelijkheid. Vanzelfsprekend is deze thematiek gekozen vanwege het grote belang ervan in en door het werk van Schuyt (zie paragraaf 2). De auteurs in dit boek geven hieraan een zeer gevarieerde invulling, ook al vanwege hun diverse achtergronden (zie voor een introductie van de essays paragraaf 3). Maar laten we het thema eerst verkennen.

1. Macht en verantwoordelijkheid in debat

Een boek dat twee grote en essentieel omstreden begrippen – macht en verantwoordelijkheid – centraal stelt, loopt al snel het risico om ofwel te verzanden in semantische haarkloverijen ofwel in grote-stappen-snel-thuis-beschouwingen

over 'macht en verantwoordelijkheid door de eeuwen heen'. Om dit te voorkomen zijn alle auteurs in dit boek gehouden aan de opdracht om – in de traditie van Kees Schuyt – met empirisch gefundeerde opstellen te komen. Vanzelfsprekend stond het onze auteurs vrij om daarbij aandacht te besteden aan verschuivende betekenissen van 'macht' en 'verantwoordelijkheid' of hun onderlinge relatie, maar dan toch gebaseerd op of refererend aan empirisch onderzoek.

Met één welkome uitzondering, namelijk het essay van Aafke Komter. Zij zet in het eerste, sterk conceptueel georiënteerde hoofdstuk van dit boek bondig uiteen welke veranderingen er zijn opgetreden in de relatie tussen macht en verantwoordelijkheid. In een historische beschouwing laat zij zien dat beide begrippen steeds meer aan elkaar gekoppeld raken: verantwoordelijk worden gehouden voor iets waar je geen macht over hebt, is voor ons niet meer denkbaar. In haar essay schetst zij dat deze situatie van veel verantwoordelijkheid en weinig macht door ons als even onrechtvaardig wordt beschouwd als de omgekeerde situatie, namelijk wanneer veel macht niet gepaard gaat met het nemen van een navenant grote verantwoordelijkheid. Alleen de situaties waarin veel macht correspondeert met veel verantwoordelijkheid, en weinig macht met weinig verantwoordelijkheid, beantwoorden aan ons moderne gevoel van rechtvaardigheid.

Met deze vierdeling geeft Komter ons een instrumentarium dat behulpzaam is voor het begrijpen van veel actuele wetenschappelijke en publieke discussies, zeker ook voor wetenschappelijke debatten die zich richten op 'onverantwoordelijke politici' en voor publieke discussies die 'onverantwoordelijke wetenschappers' ten tonele voeren.

Beginnen we met de *wetenschappelijke* debatten, dan valt – althans in de essays in deze bundel – op dat een aantal auteurs op grond van hun feitelijke analyses tot morele diskwalificaties komt van hedendaags beleid, juist omdat de verhouding tussen macht en verantwoordelijkheid daarin scheef zou zijn. De politieke trend van de afgelopen decennia om organisaties en individuen meer 'eigen verantwoordelijkheid' te geven is veelvuldig object van wetenschappelijke kritiek voor zover mensen niet tegelijkertijd de mogelijkheid hebben of krijgen om deze verantwoordelijkheid ook waar te maken. De politiek gebruikt of misbruikt in de ogen van deze academici haar macht door verantwoordelijkheid bij anderen in een minder machtige positie te deponeren, of door zichzelf niet verantwoordelijk te gedragen. Deze tendens lijkt zich op verschillende terreinen die in dit boek aan de orde komen voor te doen.

In het *publieke* en *politieke* debat waaide de wind de afgelopen tijd uit een geheel andere hoek. Hier luidde de analyse dat veel actuele problemen voortkomen uit het niet of onvoldoende nemen van verantwoordelijkheid door mensen zelf. De situatie van weinig macht én weinig verantwoordelijkheid werd in deze optiek ge-

zien als een zichzelf versterkend proces: mensen nemen geen verantwoordelijkheid maar steunen op de overheid en blijven daardoor in een machteloze en uitzichtloze positie hangen. In dit type analyses wordt er, bijvoorbeeld door een auteur als Dalrymple (2001), op gewezen dat juist sociale wetenschappers dergelijke mechanismen niet of nauwelijks onderkennen. Sociologen komen immers altijd met contextuele factoren op de proppen, waardoor mensen niet aanspreekbaar lijken op hun eigen verantwoordelijkheid (die ze dan ook niet nemen). Volgens Dalrymple veroordeelt het sociologische perspectief mensen tot levenslange handelingsonbekwaamheid: het ligt immers niet aan henzelf maar aan hun miserabele opvoeding, de slechte huisvesting, de discriminerende arbeidsmarkt, et cetera. Waar sociologen de sociale context centraal stellen en gedrag daarbinnen begrijpen, daar ging de publieke opinie deze benadering van sociaal zwakkeren steeds meer zien als het billijken van kwalijk gedrag. Voerden sociologen niet iedere omstandigheid als 'verzachtend' aan? Was de grens tussen het begrijpen van gedrag en het tonen van begrip voor de personen in kwestie niet al te vloeiend? Door dit 'gepamper' zouden betrokkenen nooit meer uit de negatieve spiraal van onverantwoordelijk gedrag en handelingsonbekwaamheid komen (Duyvendak 2006).

Op basis van deze analyse was er in het publieke en politieke debat veel steun voor een dwingender optreden van de overheid en professionals; meermachtigen mogen mindermachtigen op hun eigen verantwoordelijkheid aanspreken. Paternalisme is in deze optiek niet het afschuiven van verantwoordelijkheid door meermachtigen. Integendeel, een bemoeizuchtige overheid neemt juist, zij het tijdelijk, veel verantwoordelijkheid op zich, opdat mensen in een maatschappelijk zwakke positie op den duur weer hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Overigens staan sociale wetenschappers en politici, zo blijkt ook uit dit boek, hier niet noodzakelijk tegenover elkaar: Dalrymple blijkt ongelijk te hebben als hij suggereert dat alle sociologen relativisten zijn die onverantwoordelijk gedrag zouden 'goedpraten'. Wel bestaat bij veel auteurs grote zorg dat juist kwetsbare groepen veel verantwoordelijkheid krijgen 'opgedrongen', zonder dat zij de mogelijkheid hebben of krijgen om deze ook 'waar' te maken. Het is de ongemakkelijke verhouding van veel verantwoordelijkheid en weinig macht die sociologen niet als vooruitgang kunnen zien ten opzichte van de oude situatie waarin marginale groepen verkeerden, namelijk die van weinig verantwoordelijkheid en weinig macht.

Deze nieuwe ambities van 'maakbaarheid' voor burgers die hun verantwoordelijkheid moeten leren nemen, lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met het algemene beeld van een terugtredende overheid. Ze zijn echter compatibel, juist omdat deze nieuwe maakbaarheid, deze assertieve vorm van sociaal beleid zo selectief is. De overheid bemoeit zich bijna uitsluitend met het leven van nietdeugende onderdanen: jongeren die rondhangen en overlast veroorzaken, ouders

die hun kinderen niet opvoeden, mensen die hier illegaal verblijven, voetbalvandalen, et cetera. Weinigen lijken moeite te hebben met een dergelijk straffere aanpak. Hoogstens roept de opvallende selectiviteit gevoelens van onrechtvaardigheid op. Waarom worden kwajongens wel intensief gevolgd en zonodig op kamp gestuurd, terwijl sommigen in de top van het bedrijfsleven ook onverantwoordelijk gedrag vertonen en hiermee weg lijken te komen? Opnieuw blijkt hier de relatie tussen verantwoordelijkheid en macht relevant. Degenen in meer machtige posities kunnen hun onverantwoordelijk gedrag blijkbaar goed maskeren terwijl dergelijk gedrag van mindermachtigen sterk(er) de aandacht trekt.

Toch gaat deze redenering niet altijd en voor iedereen aan de top op. Juist degenen met macht moeten vaak extra op hun tellen passen, of ze krijgen macht en verantwoordelijkheden toegedicht, die ze nauwelijks waar kunnen maken. Dit laatste geldt vooral voor politici (denk aan de 'ministeriële verantwoordelijkheid'). Ironisch genoeg verkeren dus niet alleen kwetsbare groepen in de positie dat zij steeds meer worden aangesproken op verantwoordelijkheden die ze nauwelijks kunnen dragen. Ook de overheid zelf verkeert steeds vaker in deze situatie. De toenemende onveiligheid door grootschalige rampen en aanslagen en de gegroeide risicogevoeligheid maken dat talloze burgers naar de overheid kijken als hoeder en beschermer. De overheid kan echter relatief weinig doen aan veel van de moderne rampspoed – ook al houden burgers de overheid hiervoor verantwoordelijk.

Hierbij gaat het bepaald niet alleen om de aansprakelijkheid die de overheid in dit soort situaties draagt. Deze vorm van *passieve* verantwoordelijkheid (Bovens 1989) hoort zij in de ogen van steeds meer burgers te combineren met het nemen van *actieve* verantwoordelijkheid: "Bij de actieve vormen ligt de nadruk veel meer op het handelen in het heden, op het voorkomen van ongewenste situaties en gebeurtenissen. Het gaat daarbij vooral om verantwoordelijkheid als deugd, om verantwoordelijk handelen, de verantwoordelijkheid nemen, om het zich verantwoordelijk *gedragen*", aldus Bovens (1989: 22) in een artikel dat door vele auteurs in dit boek wordt geciteerd. Zeker een overheid die veel van zijn burgers verwacht (en ook nog eens het meeste van de minstgesitueerden) zal zich voorbeeldig moeten gedragen. De grote macht die zij heeft, of door velen verondersteld wordt te hebben, verplicht tot vergaand verantwoordelijk overheidsgedrag. Juist dat laatste lijken nogal wat wetenschappers in de beleidsontwikkeling in de afgelopen periode te missen.

Veel van de auteurs in deze bundel participeren in het publieke debat, zij nemen in die zin hun 'maatschappelijke verantwoordelijkheid' (Schuyt 1989). Tegelijkertijd constateren zij dat politici voor de resultaten van wetenschappelijk onderzoek in de afgelopen periode niet altijd evenveel belangstelling hadden (zie o.a. de essays van De Regt en Groenendijk). Politici met populistische neigingen

luisteren liever naar 'de wijk' dan naar 'de wetenschap'. Als politici al luisteren – want is het niet eigen aan politici dat zij vooral zelf het woord voeren? Veel essays in deze bundel laten zien dat de macht van de politiek deels juist in hun taaldaden schuilt. Discursieve verschuivingen hebben tot gevolg dat vragen met betrekking tot de verantwoordelijkheid van overheid en burgers nu anders worden beantwoord dan, pakweg, twintig jaar geleden. Het zijn met name politici die over een dergelijke definitiemacht beschikken – en bovendien de macht hebben om taaldaden om te zetten in beleidsmatige handelingen.

Vooral dat laatste is een groot verschil met de macht van publieke intellectuelen zoals Kees Schuyt. Zij beschikken weliswaar ook over het vermogen om via taalhandelingen de publieke en politieke meningsvorming te beïnvloeden, maar of dat tot nieuw beleid leidt, dat blijft voor hen altijd een kwestie van onmachtig afwachten.

2. Macht en verantwoordelijkheid van Kees Schuyt

Hoe zou de persoon van Kees Schuyt geplaatst kunnen worden in het gememoreerde kwadrant van macht en verantwoordelijkheid? Hoe 'machtig' is Schuyt? En hoe 'verantwoordelijk' is Schuyt? Als hij zelf deze vragen zou moeten beantwoorden zou hij naar alle waarschijnlijkheid als eerste naar voren brengen dat zijn macht als socioloog zeer begrensd is. In zijn academisch bestaan heeft hij nimmer enige machtspositie nagestreefd en nimmer aan schoolvorming willen doen. De eerste les die zijn promovendi krijgen is dat ze zelfstandig moeten denken en hun eigen grootmeesters in de sociologie, het recht en de filosofie moeten kiezen. Schuyt heeft buiten de schoolstrijd in de Nederlandse sociologie gestaan (zie Verkenningscommisse Sociologie 2006). Zijn promovendi krijgen geen theoretisch paradigma voorgeschreven, maar worden aangemoedigd om een eigen intellectuele habitus te ontwikkelen gebaseerd op drie pijlers: theoretisch doordacht, empirisch gefundeerd, en betrokken op contemporaine maatschappelijke vraagstukken. Er is daarom geen Schuyt-school aan te wijzen. Zijn promovendi komen uit verschillende wetenschapsgebieden en publiceren over de meest uiteenlopende vraagstukken. De diversiteit aan onderwerpen die in dit boek aan de orde komt, is daarvan een aardige illustratie. Maar de intellectuele habitus die Schuyt probeert te stimuleren is wél zichtbaar en vruchtbaar gebleken. Veel van zijn promovendi zijn actief in de wetenschap, anderen nemen vooraanstaande posities in bestuur en politiek in. In haar overzichtsessay vat Komter macht op als "het vermogen om de mogelijkheden van anderen te beïnvloeden". Het is onmiskenbaar dat Schuyt de mogelijkheden van een groot aantal studenten in positieve zin heeft weten te verruimen. Het is echter een zeer diffuse en indirecte vorm van machtsuitoefening.

Hetzelfde kan gezegd worden over zijn macht als beleidsadviseur. Schuyt is zeer actief (geweest) buiten de muren van de universiteit. Hij was onder andere lid van de Harmonisatieraad (1975-1982), de Adviesraad Wetenschap en Technologiebeleid (1980-1996), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1983-1988 en 1998-2004) en talloze incidentele commissies. Momenteel is hij lid van de Raad van State. Het is niettemin opvallend hoezeer Schuyt de instrumentele invloed van wetenschap op beleid immer relativeert. Onderzoekers die hooghartig beweren grote beleidsinvloed te hebben, kunnen immer op zijn kritiek rekenen. Zelf omschreef hij de verhouding tussen wetenschap en beleid als een latrelatie. Wetenschap en beleid zijn in zijn visie twee op afstand van elkaar opererende parallelle systemen: "Wetenschap en beleid leven in twee werelden, hoezeer ze ook naar elkaar kijken, graag met elkaar praten en zelfs vaak met elkaar zaken doen" (Schuyt 2006: 11). Heeft wetenschappelijke kennis dan geen enkele invloed op beleidsvorming? "Nee, natuurlijk niet. De parallelle beweging van de wetenschap heeft een zelfstandige en geheel eigen invloed op de maatschappelijke golven, die ook het beleid meenemen. Elk goed wetenschappelijk onderzoek in de sociale wetenschap heeft een eigen bijdrage te leveren aan die golven. Wetenschap gooit olie op het vuur en is daarmee stekelig voor beleid en maatschappij" (Schuyt 2006: 23-24).

Wie het veelomvattende wetenschappelijke en, meer in het bijzonder, het beleidswetenschappelijke oeuvre van Schuyt overziet, moet constateren dat zijn werk niet zonder maatschappelijke invloed is geweest. Hij heeft olie op het vuur gegooid en maatschappelijke golven in beweging gebracht. Het is traceerbaar dat zijn academisch werk over onder meer burgerlijke ongehoorzaamheid, sociale rechtshulp, armoede en werkloosheid invloed heeft gehad op de jurisprudentie en de vormgeving van beleid. Dat geldt ook voor diverse WRR-rapporten waaraan hij heeft meegewerkt, zoals over de basisvorming, generatiebewust beleid en de toekomst van de rechtsstaat. Die invloed is niet zozeer van instrumentele, maar vooral van conceptuele aard geweest en altijd gebaseerd op systematisch en kwalitatief hoogwaardig empirisch onderzoek. Juist zijn vermogen om sociale vraagstukken in andere en meer precieze termen te duiden, maakt de kracht uit van zijn werk. Zijn juridische achtergrond en wetenschapsfilosofische belangstelling voor de Amerikaanse pragmatisten (met name Peirce), die hem dwingen om heel precies te formuleren en waar te nemen, helpen hem daarbij (Schuyt 1986).

Ook op de publieke meningsvorming heeft hij zijn stempel gedrukt, al is deze invloed veel moeilijker te meten. Hij heeft jarenlang een column gehad in *de Volkskrant* waarvoor hij tevens opiniërende stukken schreef, bijvoorbeeld over de miljoenennota als sociaal document (zie Schuyt 1991). Ook aan andere bladen leverde hij bijdragen. Toen de toenmalige rector Paul van der Heijden van

de Universiteit van Amsterdam tijdens de 271ste dies natalis zijn beklag deed over professoren die in de media niet-wetenschappelijke uitspraken zouden doen, reageerde hij zeer scherp. Schuyt wees op de grote betekenis om voor een wijder publiek te schrijven en op de ruimte die er moest zijn om voorbij de grenzen van het eigen vakgebied te kijken. Hij schreef onder andere: "Dit raakt het gevoelige punt van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de intellectueel. Als de universiteiten zich opsluiten in al die eilandjes van wetenschappelijke rationaliteit, te midden van een zee van maatschappelijke irrationaliteit dan ben ik bang dat het verraad der klerken zich gaat herhalen" (op. cit. in Gabriëls 2004: 37). Deze verwijzing naar Benda (1927) geeft aan waar Schuyt zelf staat. Hij is een voorbeeld van een publieke intellectueel die autonoom handelt en denkt, die ook buiten de podia van de universiteit wenst op te treden, en over onderwerpen wil schrijven die niets van doen hebben met zijn eigen wetenschappelijke specialismen.

De referentie aan Benda brengt ons op de vraag naar de verantwoordelijkheid van Kees Schuyt, opgevat in de betekenis van 'taak-verantwoordelijkheid', dat wil zeggen verantwoordelijkheid op grond van de verplichtingen en taken die men op zich heeft genomen (zie Engbersen & Komter 1988, Komter in dit boek). Zijn biografie laat zien dat Schuyt heel wat taken en verplichtingen op zich nam en heel veel rollen en genres (onderzoeker, promotor, docent, beleidsadviseur, essayist en columnist) wist te combineren.

Dit verklaart wellicht de eigenzinnige manier waarmee Schuyt met tijdslimieten kan omgaan. *Deadlines* zijn bij hem zelden fatale lijnen. Hij kan mensen soms lang laten wachten en maakt daarbij geen enkel onderscheid naar persoon. Voor sommige van zijn promovendi heeft zijn luchthartige omgang met *deadlines* bevrijdend gewerkt, anderen hebben daar andere lessen uit getrokken.

Maar hier willen we vooral op twee andere zaken qua verantwoordelijkheid wijzen. Ten eerste zijn betrokkenheid bij de publieke zaak, in het bijzonder in relatie tot vraagstukken van sociale ongelijkheid. Zijn werk staat sterk in het teken van het verbeteren van de effectiviteit en rechtvaardigheid van levenskansen van kwetsbare groepen. Zijn omvangrijke studie (met Ed Taverne) naar de jaren vijftig als opmaat van de twintigste-eeuwse verzorgingsstaat is tegelijkertijd een beschrijving van een tijdperk waarin hij zelf opgroeide, waarin hij zich intellectueel kon ontwikkelen en waarin hij de grote betekenis zag van de emanciperende werking van publieke instituties (Schuyt & Taverne 2000). De morele kern van de verzorgingsstaat – vooral het principe van gelijke kansen – heeft hij altijd te vuur en te zwaard verdedigd, ondanks zijn eigen kritiek op de tegendraadse werkingen van sommige arrangementen en op het vervagen van het onderscheid tussen noden en wensen.

Ten tweede is er zijn toewijding aan het onderwijs. Schuyt is vooral ook een docent. Hij heeft altijd lesgegeven. Aan eerste- en latere jaarstudenten, aan dag-

en avondstudenten en aan getalenteerde en minder getalenteerde studenten. Hij heeft werk- en hoorcolleges gegeven aan zowel kleine als massale studentengroepen op de universiteiten van Leiden, Nijmegen, Utrecht en Amsterdam, en zeer recentelijk aan scholieren van een Haagse vmbo-opleiding. De betekenis van Schuyt heeft daarom niet alleen betrekking op de vele promovendi die hij heeft begeleid, maar vooral op de duizenden studenten die van hem een eerste (rechts)sociologische inleiding in de samenleving hebben gekregen.

De Amerikaanse socioloog James Coleman heeft in een essay over Robert Merton als docent opgemerkt dat verwachtingen van sociologiestudenten nadrukkelijk verschillen van die van natuurkundestudenten. De laatsten hebben een duidelijk beeld voor ogen als ze de studie aanvangen. Dat is bij sociologie meestal niet het geval. Veel studenten hebben vaak onjuiste verwachtingen over wat de studie zoal inhoudt. In de eerste maanden wordt echter duidelijk wat sociologie is en worden hun verwachtingen geherdefinieerd. Maar er is meer, merkt Coleman (1990: 26) op: "There is a redefinition of the self, a transformation that gives one both a new direction and the force that follows that direction. A sociologist might call it a 'resocialization', but this is too weak a word to describe what happens." Coleman beschrijft dan hoe hij als oudere, ongeïnteresseerde 25-jarige student een cursus bij de spraakmakende socioloog Merton gaat volgen en wat dit voor hem betekent: "I left the course with no doubt that I was following the most important calling in the world. My pessimism about the educational system had evapored." Wij zouden de waarheid geweld aandoen wanneer we zouden suggereren dat elke student die van Kees Schuyt les heeft gekregen een vergelijkbare roeping heeft ontwikkeld, maar onze observatie is wel dat heel veel studenten juist door zijn colleges inzicht kregen in, en ook respect kregen voor de sociologie. En dat heeft in belangrijke mate te maken met zijn vermogen om in heldere woorden sociologische theorie en grondslagen van empirisch onderzoek te verbinden met alledaagse maatschappelijke problemen. Wie colleges of werkgroepen liep bij Schuyt kreeg plezier in de sociologie en inzicht in de samenleving; groot bleek zijn inspiratievermogen voor studenten.

Nu terug naar de vraag over macht en verantwoordelijkheid bij Kees Schuyt. Natuurlijk is deze moeilijk te beantwoorden. In termen van het kwadrant van Komter lijkt Kees Schuyt relatief weinig macht te combineren met een groot verantwoordelijkheidsgevoel. We zagen eerder in deze inleiding dat de onbalans tussen macht en verantwoordelijkheid zowel de overheid als mensen aan de onderkant voor grote problemen plaatst. In het geval van individuen als Schuyt is deze combinatie echter een teken van grote deugdzaamheid.

3. Macht en verantwoordelijkheid in dit boek

De essays in dit boek bespreken de veranderende betekenissen van macht en verantwoordelijkheid. Niet alle auteurs gaan in op beide begrippen. Sommige onderzoeken de veranderende betekenissen van macht, anderen doen hetzelfde voor verantwoordelijkheid en een aantal gaat in op de onderlinge relaties. Het boek opent met drie algemene beschouwingen die getuigen van deze variatie.

Aafke Komter onderzoekt de veranderingen in de relatie tussen macht en verantwoordelijkheid. Zij laat zien dat het begrip verantwoordelijkheid in verschillende contexten wordt gebruikt; er is sprake van politieke, juridische en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Bovendien is sprake van morele verantwoordelijkheid in de betekenis van de morele aanvaardbaarheid van handelingen binnen een sociale context. Verantwoordelijkheid kan bovendien op verschillende manieren verband houden met macht, in combinaties van meer of minder verantwoordelijkheid en meer of minder macht, hetgeen haar tot de schets van het al geciteerde kwadrant brengt.

Joop Goudsblom onderzoekt het begrip macht in relatie tot tolerantie. Als uitgangspunt hanteert hij Kees Schuyts omschrijving van tolerantie als "onderdrukking van de neiging tot onderdrukking". In Schuyts uitwerking van deze benadering is volgens Goudsblom voor macht geen plaats. Hij vraagt zich af of tolerantie zonder dwang niet een al te mooie voorstelling van de werkelijkheid biedt. Historische en actuele voorbeelden maken aannemelijk dat in kwesties van tolerantie en intolerantie een machtsaspect meespeelt, althans als we tolerantie als een sociaal regime opvatten en niet als een individuele ethiek zoals Schuyt doet.

Tsjalling Swierstra analyseert de betekenis van het begrip verantwoordelijkheid in een technologische cultuur. Door technologische ontwikkelingen zijn we tot meer in staat dan ooit, maar er kan ook meer fout gaan dan voorheen. Swierstra betoogt dat het bij veel vormen van technologie om verschillende redenen buitengewoon lastig is om verantwoordelijkheid in de vorm van aansprakelijkheid vast te stellen. Hij verwacht meer van actieve verantwoordelijkheid, opgevat als vooruit denken en gebruikmaken van sociale, politieke en morele verbeeldingskracht ter voorbereiding op de gevolgen van onze technische verbeeldingskracht. Actieve verantwoordelijkheid is te stimuleren door technologie sterker te onderwerpen aan democratische besluitvorming en door vorm te geven aan corporatieve verantwoordelijkheid op samenlevingsniveau.

Uit Komters betoog werd duidelijk dat verantwoordelijkheid in verschillende contexten speelt en zich daarbij op verschillende manieren kan verhouden tot macht. In het vervolg van het boek zijn de essays daarom geordend naar een aantal belangrijke contexten waarin de betekenissen van macht en verantwoorde-

lijkheid een specifieke inkleuring krijgen. Het gaat om de contexten van 'staat en ongelijkheid', 'professionaliteit en opvoeding', 'politiek en burgers', 'universiteiten en intellectuelen', 'publieke sfeer en publieke moraal', en 'rechterlijke macht en rechtshandhaving'. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in macht en verantwoordelijkheid binnen deze contexten?

Staat en ongelijkheid

Binnen de vormgeving van collectieve verantwoordelijkheden in de Nederlandse verzorgingsstaat zien we dat de staat haar macht aanwendt om sociale arrangementen te versoberen door sociaal zwakkeren meer eigen verantwoordelijkheid op te leggen. In de meest scherpe vorm zien we dit in het geval van migranten en asielzoekers waar de staat door haar gebruik van definitiemacht de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en (non-)burgers rigoureus heeft herschikt. De essays van Paul de Beer en Ellie Smolenaars laten zien dat economische machteloosheid vergezeld gaat van allerlei door de staat gestelde voorwaarden. Terwijl de economisch machtigen erin slagen om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te ontlopen, worden de machtelozen aan de voet van de beloningspiramide juist in toenemende mate zelf verantwoordelijk gehouden voor hun positie. Opeenvolgende mensbeelden in sociale wetgeving illustreren deze ontwikkeling: 'zielige en gevaarlijke armen' kregen inkomenssteun, 'asociale en behoevende bijstandsgerechtigden' bijstand, 'uitkeringstrekkers en cliënten' kregen te maken met fraudebestrijding, 'klanten en talenten' krijgen uitstroombegeleiding en 'aanvragers en zelfredzamen' krijgen hulp bij zelfhulp.

Dat deze afbouw van een zorgende staat samen kan gaan met een sterk interventionistische opstelling van de overheid blijkt uit de situatie van asielmigranten en allochtonen. Godfried Engbersen beschrijft hoe de definitiemacht van de staat de maatschappelijke positie van asielmigranten beïnvloedt en kan bijdragen aan hun betrokkenheid bij criminaliteit. Het marginaliserend effect van de machtsuitoefening door de staat gaat gepaard met een tekortschietende verantwoordelijkheid van dezelfde staat voor zorgvuldige en snelle asielprocedures, inclusief een effectief integratie- en terugkeerbeleid.

Ook over burgers die gekwalificeerd worden als allochtoon of niet-westerse allochtoon oefent de staat veel definitiemacht uit, die in dit geval wordt ingezet om deze groepen burgers meer eigen verantwoordelijkheid op te leggen, terwijl de verantwoordelijkheden van de staat minder aandacht krijgen. Uit het essay van Kees Groenendijk blijkt hoe de invoering en het gebruik van met name het begrip 'niet-westerse allochtoon' zowel in het publieke debat als in wetgeving heeft bijgedragen aan het creëren van een etnische probleemcategorie en aan 'wij-zij'-tegenstellingen die uitsluiting in de hand werken. Het gebruik van dit begrip in wetgeving duidt op een afbouw van ondersteunende maatregelen en

een opbouw van verplichtingen, in combinatie met het beperken van rechten. Jan Willem Duyvendak traceert deze ontwikkeling in de verandering van definities van sociale uitsluiting en hun toepassing door de staat. Smalle en objectief verifieerbare definities in termen van materiële schaarste of 'geen werk' zijn ingeruild voor zachte en subjectieve definities in termen van 'erbij horen' of 'je thuis voelen'. Door het toenemend gebruik van subjectieve definities ontstaat er een scheiding tussen macht en verantwoordelijkheid waarbij de staat macht uitoefent, en migranten (zij) verantwoordelijkheid moeten tonen door zich aan ons (wij) aan te passen. Door het sterke accent op culturele aspecten van het integratiebeleid krijgen op dit moment harde sociaal-economische vormen van uitsluiting en discriminatie minder aandacht. Toch zijn dit volgens Duyvendak de essentialia van integratie die om verantwoordelijk optreden van de politiek vragen en om terughoudendheid in machtsuitoefening via subjectieve definities.

De staat blijkt echter niet bij alle sociale interventies zo machtig als tot nu toe beschreven. Jelle Visser laat zien dat bij de collectieve arbeidsverhoudingen de relaties tussen overheden en vakbonden zijn getransformeerd tot een bondgenootschap waarin de lamme de blinde helpt. De lamme heeft misschien een duidelijke weg voor ogen, maar kan deze niet alleen gaan en de blinde ziet niet waar hij kan gaan en hecht aan de veilige oorden die hij kent. Zwakke regeringen kunnen bij onpopulair beleid een belangrijke bondgenoot vinden in vakbonden, omdat de vakbeweging consensus levert in ruil voor invloed op het beleid. Deze ontwikkeling is echter problematisch, omdat het om inherent instabiele pacten gaat die op felle kritiek kunnen rekenen van de radicaalste fracties in regeringen, vakbonden en werkgevers.

Economische en sociale ongelijkheid is binnen de West-Europese verzorgingsstaten lange tijd verzacht door welwillende politici die hun macht inzetten om sociale arrangementen te creëren. Wat er gebeurt als de staat nalaat om collectieve sociale voorzieningen te treffen kunnen we opmaken uit het essay van Jan Breman. Hij laat zien hoe in het hedendaagse India het voortschrijdend kapitalisme bijdraagt aan een vermindering van machtsuitoefening door grond bezittende heren over lagere kasten. Tegelijkertijd valt daarmee de zorg voor hun levensonderhoud weg die de bezitters boden in ruil voor totale subordinatie. De toegenomen vrijheid gaat niet vergezeld van bijstand en bescherming door de staat, omdat er geen collectieve verantwoordelijkheid is gecreëerd om de landloze arbeiders bij te staan in hun ergste noden.

Professionaliteit en opvoeding

Professionals staan onder druk, omdat hun autonomie is beknot. Deze veelgehoorde analyse – die neerkomt op een herschikking van vrijheden en verantwoordelijkheden – moet volgens Romke van der Veen nader worden onderzocht.

Hij bepleit aandacht voor de wisselwerking tussen beleidsmaker, manager en professional, omdat zij in hoge mate onderling afhankelijk zijn. Meer onderlinge samenwerking, uitwisseling, reflectie en resultaatgerichtheid kan professionaliteit aan alle kanten versterken. Kortom, het is nodig dat er een meer discursief en minder monopolistisch professionalisme ontstaat.

Binnen opvoedingsrelaties spelen professionals naast ouders van oudsher een belangrijke rol. Rineke van Daalen laat zien dat het voor niet-erkende professionals zoals overblijfkrachten moeilijk is om binnen opvoedingsrelaties voldoende macht te verwerven. Zij hebben geen officieel dienstverband, geen onderwijskwalificaties en hun kennis en vaardigheden zijn weinig exclusief. Omdat ze binnen opvoedingsrelaties de minst machtige actoren zijn, kunnen ze nauwelijks verantwoordelijkheid nemen, hetgeen doorwerkt in hun (gebrek aan) gezag bij kinderen. Een deel van de opvoeding verloopt überhaupt moeizaam, zoals bij probleemjongeren. In veel gevallen belanden zij in de handen van professionals binnen de jeugdzorg. De opvoeding binnen de jeugdzorg kenmerkt zich, aldus Ali de Regt, de laatste jaren door de opkomst van een 'harde aanpak' gericht op disciplinering en heropvoeding binnen jeugdkampen. Het curieuze is dat deze aanpak nauwelijks stoelt op wetenschappelijk onderzoek; sterker nog, wetenschappelijk onderzoekt biedt indicaties dat jongeren zich hierbij wel leren onderwerpen aan opgelegd gezag, maar geen morele verantwoordelijkheid leren ontwikkelen voor hun gedrag.

Politiek en burgers

Zoals onder andere Pierre Bourdieu heeft betoogd, berusten de relaties tussen politiek en burgers deels op symbolische machtsuitoefening en de acceptatie daarvan. Dit blijkt ook uit de historische beschouwingen van Ido de Haan en Ed Taverne. Ido de Haan beschrijft de enscenering van het charismatisch leiderschap van Charles de Gaulle, die vanaf 1944 zijn gezag vestigde en bevestigde door intochten en toespraken in tal van steden waar de macht van de centrale regering onder druk stond van geallieerde en binnenlandse machtspretendenten. Deze sterk op symboliek en persoonlijk charisma leunende macht werkte slechts tot 1946, toen De Gaulle plaatsmaakte voor legaal en bureaucratisch gezag met abstracte verantwoordelijkheden. Een veel langduriger poging om symbolische macht uit te oefenen vinden we in Ed Tavernes beschrijving van de (plannings)geschiedenis van het Oost-Berlijnse stadscentrum. Kort na de Tweede Wereldoorlog werden grote delen van de openbare ruimte in Oost-Berlijn omgecodeerd door straatnamen te veranderen, standbeelden en gedenktekens te verwijderen, symbolen van openbare gebouwen te halen en door stratenplannen te ontwerpen die geschikt waren voor grote parades, demonstraties en optochten ter meerdere eer en glorie van het communistische DDR-regime. Na de val van

de Muur werden veel van deze veranderingen weer teruggedraaid, om zo de bureaucratische en democratische staatsraison van de Bondsrepubliek Duitsland te vestigen en te bevestigen. De historische voorbeelden van De Haan en Taverne tonen symbolische machtsuitoefening door de politiek in haar extreme vorm aan. Toch speelt symbolische machtsuitoefening ook binnen bureaucratische gezagsverhoudingen een niet te verwaarlozen rol.

In de huidige verhoudingen tussen politici en burgers ligt de vormgeving en uitoefening van symbolische macht sterk onder vuur. Jet Bussemaker betoogt dat politici niet bewust genoeg omgaan met hun machtspositie door een gebrek aan moreel leiderschap. Moreel leiderschap stoelt op actieve verantwoordelijkheid – of zoals Komter het noemt 'verantwoordelijkheid als deugd' – door bijvoorbeeld op belangrijke momenten het gevoel van de natie te vertolken, of door burgers effectief meer eigen verantwoordelijkheid te geven via verruiming van zeggenschap bij beleidsvorming of -uitvoering. Volgens Imrat Verhoeven is dit laatste punt cruciaal. Bij omstreden beleid kan de legitimiteit van de besluitvorming steeds verder onder druk komen te staan en uiteindelijk zelfs resulteren in wegvallende acceptatie van symbolische machtsuitoefening. De machtsuitoefening door politici kan in de optiek van burgers moreel onaanvaardbaar worden en resulteren in een eis om verantwoording. Deze eis en de bijbehorende klaagmacht van burgers kunnen vervolgens effect hebben op de beleidsvoornemens van de politiek.

Gezien de kwetsbaarheid van symbolische machtsuitoefening lijkt samenwerking tussen politiek en burgers een belangrijk alternatief bij het vormgeven van hun onderlinge relaties. Bij samenwerking is het van belang dat zich een coöperatieve moraal ontwikkelt. Volgens Andre Hoekema is het onder andere bij processen van interactieve beleidsvorming en onderhandelend bestuur noodzakelijk dat politici zich terughoudend opstellen in hun machtsuitoefening en burgers de ruimte bieden om zich verantwoordelijk te gedragen. Dit is niet vanzelfsprekend binnen de van oudsher hiërarchische relaties tussen politiek en burgers. Daarom is het nodig om op zoek te gaan naar institutionele vormen die de coöperatieve moraal van politici versterken. Tegelijkertijd moeten politici in staat worden gesteld om meer tijd te besteden aan het verzinnen van goede oplossingen voor maatschappelijke problemen; oplossingen die bovendien beter aansluiten bij degenen op wie ze betrekking hebben. Dit bepleit Gerard de Vries, op basis van de constatering dat nu te veel tijd van politici in beslag wordt genomen door een focus op de persoon en zijn of haar verantwoordelijkheid als gezagsdrager, alsof we door koningen in plaats van representanten van het volk worden geregeerd.

Universiteiten en intellectuelen

De zeggenschap van het wetenschappelijk personeel en de beoordeling van wetenschappelijke prestaties roepen vragen op over macht en verantwoordelijkheid aan universiteiten. Nico Wilterdink beschrijft hoe hervormingen van de bestuursorganisatie in de jaren tachtig en negentig ertoe hebben geleid dat universiteiten bedrijfsmatig worden bestuurd door een College van Bestuur en faculteitsdecanen die veel beslissingsmacht hebben. Bij het vormgeven van deze machtsconcentratie is te weinig aandacht geschonken aan de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van het wetenschappelijk personeel. Ook laten de externe verantwoording van en de controle op de meest machtige actoren aan de universiteit aan duidelijkheid en openheid te wensen over. De morele verantwoordelijkheid van docenten lijkt door deze marktgerichte bestuursvorm te worden ondermijnd, soms resulterend in contraproductieve gevoelens van vervreemding, wantrouwen en vijandigheid. In zekere zin geldt dit ook voor de beoordeling van wetenschappelijke prestaties. Abram de Swaan betoogt dat de vrijheid en creativiteit van wetenschappers binnen de menswetenschappen word bedreigd door het bibliometrisch keurslijf waarin ze worden gedwongen en door de gesloten besluitvorming over toedeling van onderzoeksmiddelen bij organisaties als NWO. De Swaan bepleit daarom zowel bij het beoordelen van wetenschappelijke prestaties als de toekenning van onderzoeksgelden voor meer openbaarheid en deliberatie.

De belemmeringen voor vrijheid en creativiteit in de wetenschap zouden de doodsteek betekenen voor het functioneren van intellectuelen. Zij gedijen immers het best bij vrijheid. Toch is het volgens Jan van der Dussen van belang dat ze zich enigszins beperken in hun vrijheid, juist door vorm te geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deze bestaat uit het bewaken van twee belangrijke deugden: waarheid en redelijkheid. Als intellectuelen deze twee deugden uit het oog verliezen is hun vrijheid niet productief.

Publieke sfeer en publieke moraal

Binnen de huidige samenleving bestaat volgens Hans Boutellier terughoudendheid om publieke moraal als zelfstandig domein van deliberatie te erkennen. Er wordt veel meer waarde gehecht aan een procedurele ethiek, waarbij de sociale orde in de publieke sfeer in belangrijke mate leunt op het recht en de handhaving daarvan. Het recht functioneert volgens hem steeds vaker als bron voor moraal dan als uitkomst daarvan. Om aan deze ontwikkeling tegenwicht te bieden, moeten we op zoek naar de ‘immanente moraliteit van praktijken’, door zelfbewuste instituties te creëren die een duidelijke maatschappelijke opdracht voor zichzelf formuleren (of hervinden).

Boutelliers diagnose van de nadruk op het recht als bron van sociale orde wordt bevestigd in de essays van Ramón Spaaij en Leon Deben. Ramón Spaaij beschrijft hoe bij de bestrijding van voetbalvandalisme veel nadruk ligt op repressie en technopreventie binnen een *law and order*-benadering. Kenmerkend is dat aan alle supporters gedragsbeperkingen worden opgelegd, teneinde een kleine groep in de hand te houden. Omdat op het recht en de naleving daarvan wordt teruggevallen, is er een duidelijk gebrek aan sturing en (te) veel ruimte voor een informele invulling van verantwoordelijkheden en voor calculerend gedrag door de verschillende betrokken actoren. Het lijkt te ontbreken aan een publieke moraal die sturend kan werken. Ditzelfde lijkt te gelden voor het gebruik en functioneren van openbare ruimtes. Leon Deben beschrijft dat autoriteiten bij het inrichten en onderhouden van openbare ruimtes steeds meer accent zijn gaan leggen op schoon, heel en, vooral, veilig. Er wordt onder andere door ge- en verbodsbepalingen, toezichthouders en cameratoezicht veel nadruk gelegd op disciplinerende maatregelen en controle om de openbare orde in de openbare ruimte tot stand te brengen. Geciviliseerd gebruik van de openbare ruimte en sociale orde wordt steeds nadrukkelijker afgedwongen.

Rechterlijke macht en rechtshandhaving

Het functioneren van de rechterlijke macht als derde en onafhankelijke staatsmacht binnen de trias politica is onderwerp van discussie, zo blijkt uit de essays van Michiel Scheltema, Leny de Groot-van Leeuwen, Pauline Schuyt en Simon Stolwijk. Rechters treden vaker op als wetgever-plaatsvervanger (denk bijvoorbeeld aan het euthanasievraagstuk, red.), hetgeen twee problemen oplevert: rechters kunnen te veel macht krijgen en de zelfstandige rechtsvorming door de rechter ontbeert democratische controle. Ook concrete beslissingen van de rechter staan geregeld ter discussie, ondanks het hoge vertrouwen van burgers in de rechterlijke macht. Binnen het strafrecht, de meest publieksgevoelige vorm van rechtspraak, zijn de straftoemetingsbeslissingen complexer geworden door de grotere hoeveelheid informatie waarmee rechters worden geconfronteerd. Deze ontwikkelingen roepen vragen op over transparantie van en verantwoording door de rechterlijke macht. Binnen de rechterlijke macht als geheel kunnen beide onder andere worden versterkt door actiever in contact te treden met het publiek via de media, 'open dagen' en internet. Bovendien kan in het strafrecht beter inzichtelijk worden gemaakt hoe met de vele informatie wordt omgegaan; in de motivering van vonnissen kan meer aandacht worden besteed aan nut en noodzaak van de op te leggen straf.

Het openbaar bestuur wordt bij de rechtshandhaving voor lastige problemen gesteld door discussies over het dragen van hoofddoekjes in openbare functies, eerwraak, de grenzen aan humor, spot en belediging (denk aan de Deense car-

toonrel) en door toenemend geweld in de samenleving. Deze maatschappelijke problemen versterken volgens Max Kommer de urgentie om explicieter over de inzet van macht en overheidsgeweld en de mogelijke alternatieven na te denken. Bij de politie, zo blijkt uit het essay van Jaap Timmer, gebeurt dit al waar het de inzet van geweld betreft. Strenge controle en verantwoording dragen bij aan een beter overwogen inzet van politiegeweld. Veel minder expliciet lijkt de inzet van macht binnen justitiële inrichtingen te worden afgewogen. Constantijn Kelk betoogt dat onder druk van bezuinigingen gevangenisregimes veel sterker gericht zijn op repressie dan op resocialisatie. Delinquenten worden daardoor in toenemende mate zelf verantwoordelijk voor hun resocialisatie.

Uit dit thematische overzicht moge blijken dat per context de thematiek van macht en verantwoordelijkheid inderdaad een eigen gezicht heeft. Tegelijkertijd blijkt er in de vraagstellingen veel gemeenschappelijks te schuilen: niet alleen inhoudelijk maar ook qua benadering. Daarmee is er nog geen 'Schuyt-school'. Kees Schuyt is ook wel de laatste die op epigonen zit te wachten. Wel heeft hij, zo zal uit de komende hoofdstukken blijken, op een zeer breed terrein intellectuele vrienden gemaakt.

Literatuur

Benda, J. (1975[1927]) *La trahison des clercs*, Parijs: Grasset.

Bovens, M.A.P. (1989) 'De veelvormigheid van verantwoordelijkheid', pp. 17-41, in M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen, *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Coleman, J. (1990) 'Robert K. Merton as a Teacher', pp. 25-32, in J. Clark, C. Modgil & S. Modgil (eds.), *Robert K. Merton. Consensus and Controversy*, London: Falmer Press.

Dalrymple, Th. (2001) *Life at the Bottom: the Worldview that Makes the Underclass*, Chicago: Ivan R. Dee.

Duyvendak, J.W. (2006) *De staat en de straat. Beleid, wetenschap en de multiculturele samenleving,* Amsterdam: Boom.

Engbersen, G. en A. Komter (1988) 'Schuivende verantwoordelijkheden, de verdeling van lasten en lusten in een verantwoordelijke samenleving', in *Beleid en Maatschappij*, no.5: 238-247.

Gabriëls, R. (2004) 'Gebonden genot; over de socioloog als columnist', pp. 27-51, in J. de Haan (red.), *De socioloog als columnist*, Amsterdam: SISWO/NSV reeks.

Schuyt, C.J.M. (1986) *Filosofie van de sociale wetenschappen*, Leiden/Antwerpen: Martinus Nijhoff.

Schuyt, C.J.M. (1989) 'Maatschappelijke verantwoordelijkheid. In het bijzonder voor het behoud van het natuurlijk milieu', pp. 161-176, in M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen, *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Schuyt, C.J.M. (1991) *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Schuyt, K. (2006) 'Kameleontisch beleid, stekelige wetenschap', pp. 11-25, in K. Schuyt et al., *Werken op de grens van wetenschap en beleid. De lezingen*, Den Haag: SCP.

Schuyt, C.J.M. en E.R.M. Taverne (2000) *1950: Welvaart in zwart-wit, de Nederlandse cultuur in Europese context*, Sdu: Den Haag.

Verkenningscommissie sociologie (2006) *Samenleven en samenwerken. Een toekomst voor de Nederlandse sociologie*, Amsterdam: KNAW.

DEEL I

Drie verkenningen van macht en verantwoordelijkheid

2

VALLENDE DEUREN EN ANDER ONGERIEF

EEN HISTORISCHE BESCHOUWING OVER DE RELATIE TUSSEN MACHT EN VERANTWOORDELIJKHEID

Aafke Komter, hoogleraar sociale wetenschappen aan het University College Utrecht

1. Inleiding

Enige tijd geleden was de afdeling van de universiteit waar ik werk in reconstructie vanwege een asbestvervuiling. Argeloos opende ik een deur, die echter in het geheel niet in haar hengsels bevestigd bleek te zijn. Met groot geraas viel de deur op mijn gezicht, daarbij een fiks blauw oog veroorzakend dat me nog weken allerhande commentaar opleverde. Had de deur zelf schuld of was de aannemer van het bouwbedrijf verantwoordelijk? Uit het feit dat ik de volgende dag een immens bloemstuk van de aannemer ontving (altijd goedkoper dan een schadeclaim) blijkt dat het laatste het geval was. Toch is deze opvatting niet altijd de gangbare geweest.

In het oude Griekenland werden voorwerpen en dieren berecht die mensen leed hadden berokkend. Een deurpost die op een man viel en hem doodde, een kar die een kind had overreden, of een dier dat de dood van een mens 'op zijn geweten' had: ze werden berecht en bestraft alsof ze willens en wetens een misdaad hadden begaan. Dergelijke juridische procedures werden αψυχων δικαι genoemd: berechtingen van zielloze dingen. Demosthenes beschrijft hoe een steen, een stuk hout of ijzer dat op een mens was gevallen en hem had gedood, terecht werd gesteld en verbannen[1]. En bij Plato lezen we[2]: "And if a beast of burden or other animal cause the death of any one, except in the case of anything of that kind happening to a competitor in the public contests, the kinsmen of the deceased shall prosecute the slayer for murder, and (...) let them cast it beyond the borders. And if any lifeless thing deprive a man of life, except in the case of a thunderbolt or other fatal dart sent from the Gods – whether a man is killed

by lifeless objects, falling upon him, or by his falling upon them, the nearest of kin shall appoint the nearest neighbour to be a judge, and thereby acquit himself and the whole family of guilt. And he shall cast forth the guilty thing beyond the border, as has been said about the animals.”

Zelfs als het voorwerp helemaal niet ‘schuldig’ was aan het vergrijp, was er geen genade. Een standbeeld dat de Grieken hadden opgericht ter ere van de beroemde atleet Nikon was door zijn jaloerse rivalen van zijn sokkel geduwd en had in zijn val een van de aanvallers gedood. Hoewel er duidelijk een mensenhand in het spel was geweest werd het standbeeld berecht en voor straf in de zee geworpen. Ook dieren waren in het verleden regelmatig het object van menselijke wraakoefeningen. In een fascinerend boek tekende Edward Evans (1906) de geschiedenis op van de criminele berechting en terdoodveroordeling van dieren.

Dierentribunalen vonden in heel Europa plaats, van de Middeleeuwen tot in de negentiende eeuw. Op de voorkant van Evans’ boek staat een gravure waarop een varken is afgebeeld dat ter dood veroordeeld was in 1386. Het varken is vastgebonden en de strop hangt klaar voor de ophanging.

Afbeelding 1 Ter dood veroordeeld varken in 1386



Bron: Evans (1906)

Honden, varkens, koeien, ratten, en zelfs insecten en rupsen werden aangeklaagd wegens diverse misdaden, waarvan moord de belangrijkste was. De tribunalen werden volledig ceremonieel uitgevoerd: van beide zijden werden bewijzen gezocht en getuigen gehoord, en vaak kreeg het beschuldigde dier juridische bijstand van een advocaat. Blijkbaar hielden mensen in vroeger eeuwen er heel andere ideeën over aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid op na dan wij tegenwoordig gewend zijn.

2. Ontstaansgeschiedenis van het begrip verantwoordelijkheid

Bezoedeling, wraak en zuivering

In het oude Athene bestonden acht verschillende gerechtshoven voor verschillende soorten misdaden. Zo waren er rechtbanken voor kleinere misdaden en hoven voor moord en doodslag. In de Areopagus werd doodslag met voorbedachten rade berecht, terwijl het Palladion zich bezighield met de berechting van niet-beraamde doodslag en moorden op vreemdelingen of slaven. Voor ons onderwerp buitengewoon interessant is het Prytaneion waar onbekende personen, dieren of 'zielloze voorwerpen' die leed of schade aan mensen hadden veroorzaakt werden berecht. Hoe moeten we deze praktijk begrijpen en wat leert zij ons over de toenmalige conceptie van verantwoordelijkheid?

Eén interpretatie is dat de berechting van dieren en voorwerpen vooral diende als waarschuwing en afschrikking (MacDowell 1978). Humphrey schrijft echter in het voorwoord bij het boek van Evans (1987 [1906]: xxvi) dat de tribunalen niets met preventieve rechtvaardigheid, straf of afschrikking van misdaden te maken hadden. Door toevalligheden en onverklaarbare gebeurtenissen achteraf als misdaden te definiëren werd het mogelijk cognitieve controle uit te oefenen, chaos te beheersen en orde op te leggen aan een onvoorspelbare wereld. Een andere lezing die vermoedelijk meer recht doet aan de oud-Griekse gevoels- en belevingswereld is om de berechting van voorwerpen of dieren te zien als een reinigingsritueel. De angst voor 'bezoedeling' (*pollution*) die een moord impliceerde was een belangrijke zorg voor de Atheners in deze periode (Visser 1984). Iemand die van moord werd beschuldigd mocht niet worden aangeraakt of toegesproken uit vrees voor 'besmetting'. Processen werden in de open lucht gehouden, zodat niemand onder hetzelfde dak als de beschuldigde hoefde te verkeren (Garner 1987). Wanneer iemand was gedood door een onbekende moordenaar, dan werd op de markt een verklaring afgegeven die de moordenaar verbood enig heiligdom of de landerijen van de overledene te betreden. Bij overtreding van dit verbod stond hem een terdoodveroordeling te wachten en zou zijn lichaam onbegraven buiten de landsgrenzen worden gedeponeerd. Men hoopte zo de wraakgodinnen

of de wraak van de overledene te pacificeren en verdere calamiteiten af te wenden. Wanneer iemand gedood was, moest de bezoedelde eer van zijn familie hoe dan ook gewroken worden.

Ook wanneer niet een persoon, maar een voorwerp de dood had veroorzaakt, werd een 'bezoedeling' ervaren die door zuiveringsrituelen, zoals gesymboliseerd in de tribunalen van het Prytaneion, ongedaan gemaakt kon worden. Hoewel Atheners voorwerpen als 'zielloos' zagen, lijkt er toch een animistische zienswijze schuil te gaan achter de praktijk van de berechting van voorwerpen. Als voorwerpen die de dood van een mens hebben veroorzaakt 'bezoedeling' met zich meebrengen die door een berechting ritueel ongedaan gemaakt kan worden, dan worden concepties van aansprakelijkheid als het ware op het voorwerp geprojecteerd.

Het begrip 'morele verantwoordelijkheid' zoals wij dat kennen, nam in het waardenstelsel van de oude Grieken een ondergeschikte plaats in (Adkins 1960). De Atheners uit de vijfde eeuw voor Christus zagen veel meer zaken als 'responsible agents' dan wij tegenwoordig doen: dieren, bomen, speren, rivieren, enzovoort. Menselijk wel en wee werd in hun ogen in belangrijke mate beschikt door de goden en door *Moira*, de kracht van het noodlot. Hoewel er zeker plaats was voor interne toeschrijvingen van schaamte, schuld en (verlies van) eer, werden ideeën van aansprakelijkheid en veroorzaking veel meer geëxternaliseerd dan tegenwoordig. Dat het begrip verantwoordelijkheid voor de Grieken onbelangrijk was, betekende niet dat ze zich geen vragen stelden over de oorzakelijkheid van menselijk handelen, de vrijwilligheid van ons doen en laten en het onderscheid tussen goed en kwaad. Al deze kwesties houden verband met ons latere begrip verantwoordelijkheid. Wie zich verdiept in de ontstaansgeschiedenis van het begrip moet dus zijn toevlucht te nemen tot andere, verwante termen en begrippen zoals determinisme en vrijheid, oorzakelijkheid en schuld.[3]

Vrijheid, oorzakelijkheid en schuld

Twee elementen hebben altijd de spil gevormd van het denken over moraal en verantwoordelijkheid, van de klassieke Oudheid tot en met de zeventiende en achttiende-eeuwse moraalfilosofen: het principe van causaliteit en dat van straf. In de Griekse Oudheid waren dit 'aitia' (oorzaak) en 'hamartia' (schuld of zonde). De Engelse termen die in dit verband gebruikt worden zijn respectievelijk *imputation* en *accountability* (Hart 1973, Hart & Honoré 1985). 'Imputation' betekent toerekening en duidt op het in principe moreel neutrale vaststellen van oorzakelijkheid, terwijl 'accountability' aansprakelijkheid betekent: het niet-neutrale vaststellen van schuld. Een fundamenteel filosofisch dilemma dat aan het denken over verantwoordelijkheid ten grondslag ligt is de tegenstelling tussen determinisme en vrijheid. Verantwoordelijkheid impliceert vrijheid in de zin dat men de macht of het vermogen heeft zich een oordeel te vormen over handelingsge-

volgen en de morele aspecten daarvan. De vraag hoe vrij menselijk handelen is, beheerst sinds Plato en Aristoteles het denken over moraal en ligt nog steeds aan de basis van ons huidige denken over verantwoordelijkheid.

Voor de grote Griekse filosofen was niet verantwoordelijkheid maar rechtvaardigheid het centrale morele begrip. Globaal zijn er twee opvattingen. In de eerste visie bestaan er onafhankelijke – universele en natuurlijke – criteria voor rechtvaardigheid die bijvoorbeeld ontleend kunnen worden aan de wijsheid en de redelijkheid van mensen. Plato is een representant van deze visie. Volgens hem kan iemand in wie de rede overheerst en die over kennis beschikt geen kwaad doen. Een rechtvaardig mens kiest niet vrijwillig voor de zonde; deze keuze komt altijd voort uit onwetendheid. In het tweede type opvattingen, met Aristoteles als belangrijkste protagonist, wordt rechtvaardigheid niet als een natuurlijk gegeven opgevat, maar als een kwestie van afspraken. Rechtvaardigheid wordt gedefinieerd in een proces van meningsvorming tussen mensen en mede bepaald door macht. In zijn *Nicomacheïsche Ethiek* behandelt Aristoteles (1976) het onderscheid tussen vrijwillige en onvrijwillige handelingen en de consequenties daarvan voor de toeschrijving van aansprakelijkheid: een mens is alleen aansprakelijk voor vrijwillige handelingen. Hij definieert een vrijwillige handeling als een handeling die uit de actor zelf voortvloeit. Als het principe waardoor een handeling is veroorzaakt buiten de persoon ligt, bijvoorbeeld wanneer hij onder dwang handelt of wanneer de handeling voortvloeit uit onwetendheid, is er sprake van onvrijwilligheid. Bij Aristoteles komen beide elementen van ons latere begrip verantwoordelijkheid aan de orde: het principe van de causale toerekening en dat van aansprakelijkheid, schuld en straf. Zo definieert hij vier soorten oorzaken: de natuur en de intelligentie (essentiële oorzaken) tegenover kans en geluk (toevallige oorzaken). Verder onderscheidt hij verschillende gradaties van aansprakelijkheid, al naar gelang het veroorzakende principe zich meer of minder buiten de persoon bevindt.

In de christelijke geschriften keert het concept van de toerekening van schuld terug in de gedaante van de zonde, en krijgt het idee van aansprakelijkheid een universele basis in de verantwoordingsplicht van de mens jegens God. Ook het oude probleem van de verhouding tussen determinisme en vrijheid keert terug in de christelijke leer. Zo meent Augustinus dat de menselijke wil vrij is – het morele kwaad ligt in de zwakte van de wil zelf – en ziet Thomas van Aquino ruimte voor zowel de vrijheid van de wil als de noodzakelijkheid der dingen: mensen kunnen kiezen wat ze goed of wenselijk vinden, maar ze doen dit onder invloed van die noodzakelijkheid. Het christelijk denken blijft de opvattingen over moraal, verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en toerekening bepalen, totdat de wereldse en wetenschappelijke invloeden van de zeventiende eeuw zich gingen doen gelden. De morele opvattingen van filosofen zijn dan opnieuw

verdeeld al naar gelang hun visie met betrekking tot determinisme en vrijheid. Voor sommigen zijn menselijke handelingen causaal gedetermineerd, vergelijkbaar met de gedetermineerdheid van fysische processen. Zo betekent vrijheid voor filosofen als Hobbes, Locke en Hume slechts het vermogen om al of niet volgens de determinaties van de wil te handelen. Moraal is een kwestie van noodzakelijkheid, en goed en kwaad worden gedefinieerd door externe criteria van beloning en straf. Een tegenovergestelde visie zien we bij Kant, voor wie moraal vrijheid veronderstelt. Morele onderscheidingen hangen niet af van externe criteria van aansprakelijkheid of straf, maar van interne criteria, een 'praktische rede' en een vrije wil.

Tot in de negentiende eeuw zocht men naar eeuwige, immer geldende structuren van goed en kwaad, bijvoorbeeld een goddelijke orde, de harmonie van de natuur, of de fundamentele aard van de menselijke wil of rede. Aristoteles' inzicht dat morele denkbeelden onderhevig zijn aan meningsvorming en macht is dan al lang op de achtergrond geraakt. Onder meer als gevolg van de evolutietheorie en van vroege antropologische inzichten ontstaat echter een groeiend historisch bewustzijn en inzicht in de culturele en historische bepaaldheid van morele principes. Het klassieke boek van Westermarck over de ontwikkeling van morele ideeen, geschreven aan het begin van de twintigste eeuw, laat zien hoe denkbeelden over moraal variëren tussen culturen en tijdvakken, en hoe ze samenhangen met heersende cultuurpatronen en wereldbeelden. Vaste en eeuwige gegevenheden buiten de mens als bronnen voor morele criteria werden steeds meer vervangen door historisch variabele invloeden en interne menselijke vermogens.

In deze context verschijnt het begrip verantwoordelijkheid. Het bijvoeglijk naamwoord 'verantwoordelijk' kwam al in de dertiende eeuw in het Frans, aan het eind van de zestiende eeuw in het Engels, en midden zeventiende eeuw in het Duits voor. Het begrip verantwoordelijkheid duikt voor het eerst op in laatmiddeleeuwse gerechtelijke dossiers. Aan het einde van de achttiende eeuw verschijnt het begrip opnieuw, nu in de context van de Amerikaanse en Franse Revolutie waar het nog steeds een primair politieke en juridische betekenis heeft: 'een verantwoordelijke regering', een regering die volgens bepaalde wetten handelt en die verplicht is rekenschap af te leggen aan de burgers. Ook burgers worden rechtssubjecten aan wie daden volgens de wet kunnen worden toegerekend en die daarvoor aansprakelijk gehouden kunnen worden (Rip 1981).

De grondbetekenis van ons huidige concept verantwoordelijkheid ligt nog steeds in het aangesproken worden en het je moeten verantwoorden, 'respondere', voor een forum van anderen die als geweten fungeren (Van Gunsteren 1974, Bovens 1989). Er is sprake van een causale verbinding tussen actoren en gebeurtenissen, en een waardeoordeel daarover: de causale toerekening en de aansprakelijkheid die het morele oordeel omvat. Dezelfde tweedeling valt ook

te herkennen in de twee globale betekenissen die Rip onderscheidt. Ten eerste de toerekeningsverantwoordelijkheid, of de causale koppeling tussen gebeurtenis en actor: kan gevolg x worden toegeschreven aan de handelingen van persoon y? Het tweede type is taak-verantwoordelijkheid, de verantwoordelijkheid die hoort bij een bepaalde taaktoedeling, plus de morele aansprakelijkheid voor de wijze waarop de taken worden vervuld.

3. Macht en verantwoordelijkheid

Het begrip verantwoordelijkheid wordt in verschillende contexten gebruikt. Behalve politieke verantwoordelijkheid, kennen we juridische, maatschappelijke en morele verantwoordelijkheid. Politieke verantwoordelijkheid wordt vaak gelijkgesteld met het juiste gebruik van macht. Juridische verantwoordelijkheid heeft betrekking op de controle van menselijke gedragingen door wet en recht. Maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt wel opgevat als de zorg van burgers voor het reilen en zeilen van de maatschappij of een onderdeel daarvan. Morele verantwoordelijkheid betreft de intenties en het bewustzijn van specifieke individuen, in het bijzonder hun denkbeelden over de morele aanvaardbaarheid van handelingen binnen een bepaalde sociale context. Morele verantwoordelijkheid maakt in feite deel uit van elk van de andere drie typen verantwoordelijkheid; immers, bij de beoordeling van politieke, juridische en sociale verantwoordelijkheid spelen morele maatstaven onvermijdelijk een rol.

Het begrip verantwoordelijkheid wordt vaak gebruikt in situaties waarin sprake is van een belangenstrijd of van competitie. Mensen gebruiken het begrip om zich vrij te pleiten van schuld of aansprakelijkheid, bijvoorbeeld wanneer taken onduidelijk zijn afgebakend en oorzaak-gevolgketens in gedrag moeilijk zijn vast te stellen. Met verantwoordelijkheid wordt graag 'geschoven': naar boven of naar beneden in de machtshiërarchie. Er zijn tal van manieren om je aan verantwoordelijkheid te onttrekken, bijvoorbeeld door het domein van je verantwoordelijkheid kleiner voor te stellen dan het in werkelijkheid is ('Dit valt buiten mijn verantwoordelijkheid'), door je feitelijke bevoegdheden te bagatelliseren (zoals de oorlogsmisdadiger Eichmann deed), door je niets te herinneren of te beweren er niets van af te hebben geweten ('Ich habe es nicht gewusst'), of door de causale relatie tussen ongewenst gevolg en handeling te bestrijden. In heel algemene zin verschijnt hier een relatie tussen de begrippen macht en verantwoordelijkheid.

Sinds Brinkman zijn concept van de 'verantwoordelijke samenleving' lanceerde, is het een belangrijk onderdeel van het christen-democratische gedachtegoed om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de alledaagse leefomgeving en -omstandigheden van mensen van hogere naar lagere niveaus

te brengen. Soevereiniteit in eigen kring, het aloude christen-democratische kroonjuweel, is tijdens het kabinet-Balkenende II getransformeerd in het credo dat burgers meer verantwoordelijkheid moeten gaan dragen voor hun eigen persoonlijke welzijn, en voor de onderlinge solidariteit en gemeenschapszin. Taken en verantwoordelijkheden die voorheen bij de overheid lagen, worden overgeheveld naar de mensen zelf. Krijgen mensen die voor meer zaken verantwoordelijk worden gesteld en dus meer verplichtingen hebben ook meer macht, of is er juist sprake van een verminderde macht? Schuyt (1973) deed hierover in zijn Nijmeegse oratie een interessante observatie: terwijl de meer machtigen specifiek omschreven rechten en diffuus geformuleerde plichten hebben, hebben de minder machtigen juist specifieke verplichtingen en diffuse rechten. Het toeschuiven van meer verantwoordelijkheden en verplichtingen gaat dus niet zonder meer met een vermeerdering van macht gepaard, zoals Balkenende *cum suis* lijken te veronderstellen.

Niet alleen het begrip verantwoordelijkheid omvat een veelheid aan betekenissen en toepassingen, hetzelfde geldt voor het begrip macht. Wie over hun onderlinge relatie iets wil zeggen, begeeft zich dan ook op glad ijs. In een eerdere publicatie heb ik gepoogd de samenhang tussen beide begrippen te verhelderen (Komter 1990). Hier wil ik bezien in hoeverre de toen gepleegde analyse nog steeds bruikbaar en actueel is. Macht vat ik daarbij op als het vermogen de mogelijkheden van anderen te beïnvloeden (verruimen of beperken). Verantwoordelijkheid zal ik in Rips twee betekenissen gebruiken: verantwoordelijkheid als taaktoedeling en als aansprakelijkheid. Ik beperk de mogelijke variatie in macht en verantwoordelijkheid tot 'veel' en 'weinig', een simplificatie die hopelijk de overzichtelijkheid ten goede komt. Er zijn dan vier mogelijke combinaties tussen macht en verantwoordelijkheid.

1. *Veel macht en veel verantwoordelijkheid*

Veel macht gaat met een grote hoeveelheid taken samen, die tevens een groot maatschappelijk belang hebben. Een belangrijk facet van deze relatie tussen macht en verantwoordelijkheid is de maatschappelijke waardering die aan de verantwoordelijkheid is verbonden. Macht blijkt vaak samen te gaan met zowel de hoogst beloonde, als de meest prestigieuze en gewaardeerde taken. Voorbeelden zijn specialisten en hoge functionarissen in de rechterlijke macht, maar ook politici, werkgevers van grote bedrijven, directeuren van grote organisaties en topfunctionarissen in bepaalde beroepsgroepen. De gevolgen van nalatigheid zijn vaak grootschalig: wanneer het werkgelegenheidsbeleid faalt, treft dit grote groepen mensen.

Wanneer we verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid opvatten, kan een goed functionerend democratisch systeem als voorbeeld dienen. Macht is in

principe controleerbaar doordat het duidelijk is wie voor welke taken verantwoordelijk is. Ook de verantwoordingslijnen en de procedures voor het verantwoordingsproces zijn helder. Ten slotte is het duidelijk welke handelingsgevolgen tot een aansprakelijkheidsstelling kunnen leiden. In dit, enigszins utopische voorbeeld staat macht in dienst van verantwoordelijkheid. Veel gangbaarder is het omgekeerde: machtsverhoudingen vertroebelen de wijze waarop aansprakelijkheid functioneert (zie type 3).

2. *Weinig macht en veel verantwoordelijkheid*

Weinig macht gaat hier samen met de toedeling van weliswaar belangrijke, maar weinig prestigieuze en beloonde verantwoordelijkheden. Je kunt hier denken aan de verantwoordelijkheid voor de zorg voor kinderen, zieken of bejaarden of het geven van onderwijs. Het meest typerende voorbeeld is misschien de 'gewone huisvrouw' met kinderen: weinig maatschappelijke macht, maar veel intensieve taakverantwoordelijkheid. Nalatigheid of onzorgvuldigheid in de taakvervulling heeft gevolgen voor de bestaanskwaliteit of de ontplooiingsmogelijkheden van mensen.

Groepen met weinig maatschappelijke macht krijgen vaak de verantwoordelijkheid toegeschoven voor hun eigen machteloze positie. Werklozen willen niet echt werken en zijn dus zelf schuld aan hun werkloosheid, bijstandsmoeders die niet rond kunnen komen, hebben dat aan hun eigen onverantwoordelijk gedrag te danken en vrouwen die verkracht worden hebben daar zelf om gevraagd. De minstmachtigen, bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden, worden vaak op een veel indringender en gedetailleerdere wijze aangesproken door een verfijning van regelgeving dan in de machtige marktsector het geval is.

3. *Veel macht en weinig verantwoordelijkheid*

Voorbeelden zijn streng hiërarchisch georganiseerde, autoritaire regeringsvormen, bedrijven met een piramidale organisatiestructuur of gezinnen met autoritaire gezagsverhoudingen. De beslissingsbevoegdheid, het vetorecht en de beschikking over baten en hulpbronnen zetelen aan de top, terwijl de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de meeste essentiële taken aan de lagere regionen is toebedeeld. Kosten en baten, rechten en plichten zijn sterk asymmetrisch verdeeld tussen de meer- en mindermachtigen. Willekeur en machtsmisbruik liggen op de loer; denk aan dictators, tirannen en potentaten, vastgoed- of andere magnaten.

Veel macht gaat vaak gepaard met een gebrekkige controle van aansprakelijkheid. Door een vage afbakening van verantwoordelijkheden en onduidelijke procedures kan gemakkelijk gemanipuleerd worden met de grenzen van iemands verantwoordelijkheid. Aansprakelijkheid kan naar believen worden gebagatelliseerd,

verdoezeld, ontkend of aan anderen worden toegeschoven. Denk aan half ondergronds, half bovengronds opererende criminele circuits, maar ook aan ministers die hun fouten keer op keer weten weg te redeneren of te verdoezelen en zich van de juiste steun weten te verzekeren, zodat ze niet aansprakelijk gesteld worden.

4. Weinig macht en weinig verantwoordelijkheid

Grote groepen aan de onderkant van onze samenleving verkeren in de omstandigheid dat zij meer of minder duurzaam verstoken zijn van bepaalde elementaire voorwaarden tot maatschappelijke participatie in de vorm van arbeid en inkomen en de daaraan verbonden ontplooiingsmogelijkheden, rechten en plichten. Langdurig werklozen moeten het meestal stellen zonder de taken en bezigheden waaraan maatschappelijke waardering is verbonden. Illegalen proberen buiten de gevestigde kaders om werk, inkomen en daarmee taak-verantwoordelijkheid te verwerven, maar enige maatschappelijke macht levert dat niet op.

Andere voorbeelden zijn zwervers, dak- en thuislozen, verslaafden, maar ook de kleine uitvreters en uitbaters, die telkens opnieuw ergens een slaatje uit proberen te slaan en zelden gepakt worden. Doordat deze burgers zich buiten de institutionele kaders bevinden, kunnen ze zich tot op zekere hoogte onttrekken aan de verschillende vormen van controle en juridische aansprakelijkheid die binnen een institutionele context gelden.

4. Tot slot

Onze huidige concepties van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid zijn ver verwijderd van de manier waarop in het klassieke Athene over deze zaken werd gedacht. Wij geloven niet meer in 'bezoedeling' wanneer er een moord gepleegd is – al zeggen we wel dat er 'bloed kleeft' aan de handen van de moordenaar –, noch in reinigingsrituelen in de vorm van een apart tribunaal voor de berechting van zielloze voorwerpen en dieren. Toch zijn er ook continuïteiten: concepten van eer, schaamte en schuld, en tradities van bloedwraak zijn nog springlevend, al lijken wij er prat op te gaan dat onze westerse cultuur deze tradities grotendeels heeft overwonnen.

Het begrip verantwoordelijkheid is in de loop der eeuwen geëvolueerd van een vooral op externe entiteiten geprojecteerde kracht tot een juridisch gecodificeerd en een psychologisch geïnternaliseerd principe. Van goden, noodlot en bezoedeling naar zonde, schuld, taakverantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor toegebrachte schade of leed. Hoe de relatie tussen macht en verantwoordelijkheid er in de beleving van de oude Grieken uitzag is moeilijk te zeggen; onze huidige concepties van personen en sociale structuren staan daar te ver van af. Wel ligt het voor de hand dat de toen geldende conceptie van aansprakelijkheid de weer-

spiegeling is van hoe over macht werd gedacht; ook de macht lag immers in de toenmalige beleving vooral in krachten die buiten de mens werden gelokaliseerd.

Tegenwoordig zien we personen als relatief autonome wezens met een eigen beslissingsvrijheid en keuzemogelijkheden, en ook sociale structuren en instituties beschouwen we als door mensen gemaakt en onderhevig aan menselijke spelregels. Macht en verantwoordelijkheid liggen ingebed in politieke en juridische organisaties en in verinnerlijkte morele structuren. Toch moeten we ons niet een al te verheven voorstelling maken van de evolutie die we hebben doorgemaakt in ons denken over macht en verantwoordelijkheid. Eén parallel met de oud-Griekse cultuur kan misschien tot relativering strekken. Zowel toen als nu schrijven we de negatieve gevolgen van macht het liefst toe aan anderen – mensen of goden – en lokaliseren we de verantwoordelijkheid voor miskleun, misstap of misdrijf het liefst elders. Niet alleen kinderen maar ook volwassenen voelen soms de neiging om na eigen mislukking hun muziekinstrument kapot te smijten of hun tennisracket op de grond te gooien. In zwakke momenten is ons zo'n licht animistische denkwijze nog steeds niet vreemd!

Noten

1 Demosthenes, Against Aristocrates, 23, 76: http://www.perseus.tufts.edu/cache/perscoll_Greco-Roman.html.

2 Plato, Laws, Book IX: http://classics.mit.edu/Plato/laws.9.ix.html.

3 Voor uitgebreidere informatie over de ideeëngeschiedenis van het begrip verantwoordelijkheid, zie bijvoorbeeld Westermarck (1906), Wiener (1973).

Literatuur

Adkins, A.W.H. (1960) *Merit and responsibility. A study of Greek values*, Oxford: Clarendon Press.

Aristoteles (1976) *The Ethics of Aristotle*; *The Nichomachean Ethics* (Translation J. Thompson, Introduction J. Barnes), London: Penguin.

Bovens, M.A.P. (1989) 'De veelvormigheid van verantwoordelijkheid', pp. 17-41, in M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen (red.), *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Evans, E.P. (1987 [1906]) *The criminal prosecution and capital punishment of animals. The lost history of Europe's animal trials*, London & Boston: Faber & Faber.

Garner, R. (1987) *Law & society in classical Athens*, London & Sydney: Croom Helm.

Gunsteren, H. van (1974) *Denken over politieke verantwoordelijkheid*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Hart, H. (1973) *Punishment and responsibility. Essays in the philosophy of law*, Oxford: Clarendon.

Hart, H. & A.M. Honoré (1985) *Causation and the law*, Oxford: Clarendon.

Komter, A. (1990) 'Macht en verantwoordelijkheid in de verhouding tussen de seksen', pp. 83-100, in A. Komter, *De macht van de dubbele moraal. Verschil en gelijkheid in de verhouding tussen de seksen*, Amsterdam: Van Gennep.

MacDowell, D.M. (1978) *The law in classical Athens*, London: Thames and Hudson.

Rip, A. (1981) *Maatschappelijke verantwoordelijkheid van chemici*, Dissertatie Leiden.

Schuyt, C.J.M. (1973) *Rechtvaardigheid en effectiviteit in de verdeling van levenskansen*, Rotterdam: Universitaire Pers.

Visser, M. (1984) 'Vengeance and pollution in classical Athens', *Journal of the History of Ideas*, 45: 193-206.

Westermarck, E. (1906) *The origin and development of moral ideas,* Vols. I & II, London: Macmillan & Co.

Wiener, P.P. (1973) *Dictionary of the History of Ideas*, New York: Scribner.

3
TOLERANTIE EN MACHT

Joop Goudsblom, emeritus-hoogleraar sociologie aan de Universiteit van Amsterdam

1. Een onvolmaakte deugd

Tolerantie, zo heeft Kees Schuyt opgemerkt, is een onvolmaakte deugd voor een onvolmaakte samenleving (Schuyt 1997: 169). Toen ik me naar aanleiding daarvan afvroeg of er ook volmaakte deugden voor een volmaakte samenleving bestaan, heb ik helaas niets kunnen bedenken. Dit doet echter niets af aan de strekking van Schuyts woorden: tolerantie gedijt, evenals bijvoorbeeld liefdadigheid, bij de gratie van een gebrek. Zoals liefdadigheid voorkomt als een antwoord op bittere armoede, zo komt tolerantie voor als antwoord op een ander soort misstand – bepaalde mensen zeggen en doen dingen die ons niet bevallen, die we graag anders zouden zien, maar die we desondanks *tolereren*.

Dit tolereren wordt over het algemeen positief gewaardeerd; tolerantie geldt als een goede eigenschap, van een samenleving, van groepen in een samenleving, van individuele personen. Soms wordt het woord ook wel in kritische zin gebruikt, maar dan gaat het er om uitwassen te signaleren, waar de tolerantie te ver is doorgeschoten. De meeste mensen die van tolerantie spreken zullen zich kunnen vinden in de uitspraak "Wij zijn tolerant, jullie zien te veel door de vingers, zij laten alles maar toe."

De algehele positieve waardering is terug te vinden in de woorden waarmee Schuyt het begrip tolerantie nader omschrijft, namelijk als de "onderdrukking van de neiging tot onderdrukking". Het is een originele formulering waar, zoals Schuyt aantoont, goed mee te werken valt en die op enkele belangrijke aspecten van tolerantie attendeert.

Een probleem is echter wel de empirische kant van de zaak. Het is sowieso al niet eenvoudig een 'neiging' waar te nemen, en deze moeilijkheid wordt extra

groot als het gaat om een neiging die nog 'onderdrukt' wordt ook. Zal niet naarmate het onderdrukken met meer succes geschiedt de neiging die we op het oog hebben zich moeilijker laten betrappen?

Ik heb de indruk dat Schuyts omschrijving, misschien onbedoeld, beter aansluit bij een traditie van normatief denken over tolerantie dan bij empirisch en theoretisch sociologisch onderzoek. Er is in zijn woorden een moreel appèl herkenbaar: als je een neiging voelt om anderen in het uiten van hun ideeën of het naleven van hun religieuze riten te belemmeren, te onderdrukken, dan zou je je moeten afvragen of je er niet beter aan zou doen die neiging te bedwingen, te onderdrukken.

Door te spreken van tolerantie als een (weliswaar onvolmaakte) *deugd* laat Kees Schuyt het normatieve karakter van het begrip tolerantie duidelijk uitkomen. Hij schaart zich met deze normatieve benadering in een lange traditie, die in de vroegmoderne tijd sterke impulsen heeft gekregen door de Hervorming en de daarmee gepaard gegane godsdienstoorlogen en kettervervolgingen. Zoals hij zelf ook constateert, stamt de term tolerantie niet uit de vaktaal van de sociale wetenschappen, maar uit daadwerkelijk verzet tegen tirannie en onderdrukking. Ze komt voor het eerst voor in traktaten, waarvan de auteurs met het oog op hun persoonlijke veiligheid vaak anoniem bleven of zich achter een pseudoniem verscholen, en waarin protest werd aangetekend tegen de inquisitie, en al spoedig ook tegen de ketterjacht in nieuw gevestigde protestante theocratieën (ook wel bibliocratieën genoemd, zie Van der Woude 1953: 34), zoals het regime van Calvijn in Genève.

Eén van deze auteurs was de ook door Schuyt terecht met ere genoemde Sebastian Castellio. Castellio's laatste, onvoltooid gebleven en pas vele jaren na zijn dood uitgegeven boek was gewijd aan de kunst van het twijfelen; maar hij heeft nooit blijk gegeven van twijfel aan het grote belang van tolerantie. Hij keerde zich met overtuiging tegen de hardvochtigheid van de vervolgingen, de wreedheid van het martelen, en het onverbiddelijke van de doodstraf, die het onmogelijk maakte dat mensen nog tot inkeer zouden komen. Men zou zich er beter rekenschap van moeten geven wat de terechtstelling van een ketter eigenlijk inhield: "Een mens doden, dat is niet het verdedigen van een leer, maar het doden van een mens" (citaat bij Guggisberg 1997: 121 en 306).

Ook wees Castellio erop dat vervolgingen eerder aanleiding waren tot oproer en onrust dan dat ze zouden helpen de openbare orde te handhaven of te herstellen. Zijn hoofdargument was echter theologisch, met als kern een beroep op de kerkelijke en wereldlijke overheden: in zaken van het geloof kan het zwaard niet beslissen, maar bovenal: hoe kunt u er zo zeker van zijn dat de door u en in uw stad gehuldigde geloofsopvattingen de ware zijn? Dit terwijl in een naburige stad juist uw opvattingen als ketters te boek staan? Treedt u door een oordeel te vellen over het geloof van anderen niet in de plaats van God?

Met de hier zeer beknopt weergegeven argumentatie van Castellio waarom tolerantie goed is, is de grondtoon gezet voor een lange, nog altijd levende traditie, die geheel past in de ideeënwereld die door H.A. Enno van Gelder (1961) is aangeduid als 'de grote Hervorming' en in de daaraan verwante stroming die Jonathan Israel (2001) heeft gekarakteriseerd als de 'gematigde Verlichting'. Deze werd, volgens het beeld dat Israel schetst, al spoedig begeleid door de 'radicale Verlichting', waarvan nog verder gaande aanspraken op tolerantie uitgingen. De aanhangers van deze meest seculiere variant van de strijd om tolerantie verdedigden niet alleen het recht op vrijheid van godsdienst maar ook het recht om godsdienst als zodanig te bestrijden – mits met vreedzame middelen.

2. Toleranten en getolereerden

De ontwikkeling van de theorievorming over tolerantie is nauw verbonden met de ontwikkeling van tolerantie in de praktijk. Iemand als Castellio kon zich nestelen in de betrekkelijke rust van de stad Bazel. In de zeventiende eeuw vond een voorman van de 'radicale Verlichting' als Pierre Bayle tijdelijk toevlucht in Nederland.

Zwitserland en Nederland waren door een stedelijke burgerij gedomineerde republieken, gelegen min of meer op het breukvlak van Reformatie en Contrareformatie. Er leefde, ook toen zich eenmaal een hervormde meerderheid had gevormd, een aanzienlijke rooms-katholiek gebleven minderheid; met vooral in Nederland ook nog protestantse dissidenten van diverse snit en uit Zuid- en Oost-Europa afkomstige Joden.

De historicus Charles Parker (2006) heeft de verhoudingen tussen verschillende geloofsgemeenschappen in de Nederlandse Republiek in de zeventiende en achttiende eeuw vergeleken met die in de Arabische delen van het Ottomaanse Rijk in diezelfde periode. Hij vond, naast te verwachten verschillen, treffende overeenkomsten. In beide gevallen ging het samenleven van meerderheid en minderheden gepaard met wrijvingen; maar ter wille van de openbare orde en de lieve vrede zagen de overheden er op toe dat de minderheden zo veel mogelijk ongemoeid werden gelaten bij het belijden van hun eigen godsdienst. Christenen en joden golden in het Ottomaanse Rijk als 'beschermde volken'; hun aanwezigheid werd geduld, onder een aantal beperkende voorwaarden, die teruggingen op het uit de zevende eeuw daterende pact van Umar:

> "According to the pact, protected peoples – i.e., Jews and Christians – acquired the privilege to worship, to own property, and to pursue their occupations in return for acknowledging the authority of the Muslim government, swearing loyalty to the state, and paying the *jizya* as well as any other financial assessments. In addition,

> the pact prohibited Christians and Jews from marrying Muslim women and making any public religious display, such as exhibiting imagery, ringing bells, making processions, issuing proclamations, and undertaking new construction or repairs on synagogues or churches. Jews and Christians could not proselytize, teach the Qurán, prevent family members from converting to Islam, imitate Muslims in appearance, bury their dead in Muslim cemeteries, build homes that overlooked those of Muslims, own slaves previously owned by Muslims, hold political office, ride horses or camels, testify against a Muslim in a criminal legal case, sell alcohol, pork, or carrion to Muslims. In addition, Jews and Christians were to identify themselves by wearing a girdle over external clothing, shaving the front of their head (males), and using distinctive headgear, saddles, and mounts" (Parker 2006: 278).

Hoewel in de praktijk niet alle bepalingen van het pact van Umar altijd strikt werden nageleefd, is het duidelijk dat de tolerantie haar beperkingen kende. Voor de Nederlandse Republiek gold, uiteraard *mutatis mutandis*, hetzelfde. In beide gevallen bleef een betrekkelijk vreedzame coëxistentie van verschillende geloofsgemeenschappen intact door het wederzijds in acht nemen van bepaalde regels. De balans tussen tolerantie en intolerantie was nooit onomstreden, maar vormde toch telkens weer als *modus vivendi* een oplossing voor problemen van het samenleven van de diverse groepen. De meerderheid handhaafde een regime van tolerantie en intolerantie, de minderheden schikten zich in de positie van 'getolereerden'.

De voorbeelden van de Nederlandse Republiek en het Ottomaanse Rijk tonen duidelijk hoezeer in kwesties van tolerantie en intolerantie een machtsaspect meespeelt. Een neiging tot onderdrukken kan zich pas doen gelden als mensen ook werkelijk in staat zijn om te onderdrukken – als zij de macht daartoe hebben. Dit is een aspect van tolerantie, waar Schuyt in zijn beschouwing weinig aandacht aan besteedt, en dat hij zelfs nadrukkelijk uit zijn omschrijving van tolerantie uitsluit. Hij noemt drie voorwaarden voor tolerantie: "iemand is tolerant indien hij/zij: a) iets *niet* prefereert, iets *niet* prettig vindt, b) afziet van dwang en pressie en c) alleen door te overtuigen wijziging probeert aan te brengen in het gelaakte gedrag of de afgekeurde opvattingen" (Schuyt 1997: 170).

Tolerantie zonder dwang – is dat niet een te mooie voorstelling van zaken? De hele geciteerde passage lijkt vooral te zijn afgestemd op een moreel ideaal, ook al omdat tolerantie er uitsluitend als een individueel kenmerk van een persoon (m/v) wordt geschetst. Enige verwijzing naar tolerantie als een sociaal regime, zoals dat voorkwam in de Nederlandse Republiek of het Ottomaanse Rijk, ontbreekt. De drie genoemde voorwaarden onderstrepen vooral de betekenis van tolerantie als een ethisch hoogstaande persoonlijke kwaliteit, die beslist

niet verward mag worden met de onverschillige mentaliteit van vrijheid-blijheid van mensen die alles best vinden, zolang zij er zelf maar geen last van hebben.

In deze op een individuele ethiek toegespitste zienswijze komt naar mijn mening te weinig naar voren dat het woord tolerantie verwijst naar bepaalde sociale verhoudingen, en dat *macht* aan die verhoudingen inherent is, altijd en overal. Dit was al zo toen Castellio en zijn tijdgenoten het woord in omloop brachten, en het geldt ook nu nog: wanneer we in het hedendaagse spraakgebruik het woord tolerantie tegenkomen, slaat het op situaties waarin ook macht en dwang aanwezig zijn.

3. Vorderen en inleveren

In onze tijd wordt het woord tolerantie vaak gebruikt in verband met het drugsbeleid. Zo kunnen we regelmatig in de krant lezen dat het gemeentebestuur van Amsterdam een, volgens sommigen te, tolerante houding inneemt tegenover drugsgebruikers. Daarentegen lezen we zelden of nooit dat het gemeentebestuur tolerant staat tegenover de Amerikaanse politiek van drugsbestrijding. We leven in een wereld waarin de Amsterdammers het vanuit de Verenigde Staten gedirigeerde internationale drugsbeleid maar te aanvaarden hebben. Zij kunnen trachten zich er tot op zekere hoogte aan te onttrekken, maar dat is heel iets anders dan het te 'tolereren'.

Wat wij tolerantie noemen is niet het dulden van overmacht, maar het afzien van het gebruik van overmacht. Alle Nederlanders, of ze nu de Duitse bezetting nog hebben meegemaakt of niet, weten dat een Nederlander die zich in die jaren per fiets over straat bewoog het risico liep dat een Duitse soldaat hem zou aanhouden en zijn fiets afpakken. Het rijwiel werd dan zoals dat heette 'gevorderd', en de eigenaar had het nakijken. Hij kon inwendig vloeken en tieren, of zijn verlies nemen en zich gelukkig prijzen dat hij niet zelf was opgepakt en ongemoeid naar huis kon gaan, al was het dan te voet. Maar ook als hij met berusting reageerde, zouden we dat toch geen 'tolerantie' noemen.

Volgens het gangbare spraakgebruik is tolereren iets wat mensen die sociaal sterk staan doen ten opzichte van anderen die minder sterk staan. In plaats van het gedrag dat hun in die anderen niet zint te onderdrukken, onderdrukken ze hun eigen neiging tot onderdrukken – waarbij de vraag voor de hand ligt of deze vorm van zelfbeheersing voortkomt uit een los van de sociale ervaring ontstane spontane morele impuls of dat hier (ook) 'sociale dwang tot zelfdwang' (vgl. Elias 1939 II: 312-335) in het spel is.

Het zou trouwens een misverstand zijn te menen dat sociaal sterkeren in het algemeen niets liever zien dan dat degenen die zwakker staan zich aanpassen en zich net zo gaan gedragen als de sterken. Het door Charles Parker aangehaalde

verbod aan joden en christenen in het Ottomaanse Rijk om zich te kleden als moslims is een goed voorbeeld van het tegendeel, en het staat als zodanig lang niet alleen. Gewoonlijk vinden degenen die tot een machtiger groepering behoren dat er toch verschillen moeten zijn, nietwaar? Juist de zichtbaarheid van die verschillen, met alle daaraan verbonden associaties van status en respect, draagt voor de leden van een elite bij aan 'de kwaliteit van het bestaan'.

Nog tot in het midden van de twintigste eeuw droegen vele vrouwen in Nederland op straat een hoofddoekje. Niemand maakte daar bezwaar tegen. Het hoofddoekje beschermde tegen regen en kou, en het was daarbij ook nog een teken van nederigheid en fatsoen. De draagster gaf ermee te kennen dat zij behoorde tot de arbeidersklasse of de kleine burgerij, en het zou voor haar een aanmatiging zijn geweest om zomaar een hoed te dragen. Blootshoofds gaan was ook geen optie, want dat deden de allerarmsten, die zich zelfs geen hoofddoekje konden permitteren. In deze omstandigheden werden hoofddoekjes niet 'getolereerd', maar ze hoorden er gewoon bij, als deel van de maatschappelijke orde, de sociale hiërarchie.

Een probleem van tolerantie doet zich pas voor wanneer er bij sommige mensen een neiging ontstaat om hoofddoekjes te verbieden, om het dragen ervan te 'onderdrukken'. En, meer dan dat, wanneer degenen in wie deze neiging opkomt ook de kans hebben om er gevolg aan te geven en daadwerkelijk een verbod op het dragen van hoofddoekjes uit te vaardigen, zoals de regering van Kemal Atatürk in Turkije gedaan heeft.

Of die kans bestaat is onmiskenbaar een kwestie van macht. Om tolerant te kunnen zijn dienen mensen te voldoen aan de tweede door Schuyt gestelde voorwaarde, namelijk afzien van mogelijkheden tot dwang en pressie waarover zij kennelijk wel degelijk beschikken. Vervolgens is dan de vraag wanneer bij hen de behoefte opkomt om die mogelijkheden metterdaad te benutten. Zolang een hoofddoekje een teken van nederigheid is, zal geen enkele meerdere er bezwaar tegen hebben. Elk teken van nederigheid is hem welkom. Anders wordt het echter als de draagsters hun hoofddoekje als een symbool van eigenwaarde gaan beschouwen, dat niet onderdoet voor de hoeden of het blootshoofds gedragen kapsel van vrouwen die tot de gevestigde meerderheid behoren.

Onder die omstandigheden, als de machtsverhoudingen zich zo gaan wijzigen, wordt de mening over hoofddoekjes een test voor de tolerantie van de leden van de meerderheid. Tolerantie blijkt dan een waagstuk te zijn: hoe ver kunnen *wij* gaan in het 'tolereren' van gewoonten van *hen*, zonder daar zelf de dupe van te worden? En het morele appèl krijgt, net als in de tijden van Calvijn, een politieke dimensie. Degenen die van het verbod afzien, moeten 'iets inleveren' – al is het niet hun fiets.

4. Tolerantie als civilisatie

Oefening in tolerantie is een civilisatieproces. Civilisatieprocessen dienen in elke generatie opnieuw herhaald te worden. Wie ooit sociologie gestudeerd heeft zal zich wellicht uit het eerstejaarscollege het beroemde beeld herinneren van de hordes barbaren die elke samenleving ieder jaar opnieuw binnenvallen: de pasgeboren baby's. Tot de vele dingen die zij moeten leren behoort het vinden van de 'juiste' balans tussen tolerantie en intolerantie. Wat zal van jezelf worden getolereerd, door wie? En wat kun je, mag je, moet je van anderen tolereren?

Een welbekend aspect van het civilisatieproces in Europa van de laatste eeuwen is dat dingen die eens mochten, later niet meer mochten: "thingis somtyme alowed is now repreuid" (Elias 1939 I: 107). Daarnaast, en soms zelfs direct parallel eraan, hebben echter ook andere ontwikkelingen plaatsgevonden: dingen die eens niet mochten, werden later wel toegestaan. De voorbeelden van wat eens in Nederland niet mocht, maar vandaag de dag allemaal wel mag zijn legio: een meerdere tutoyeren, op een receptie verschijnen zonder das, als vrouw blootshoofds over straat gaan, enzovoort.

Al deze veranderingen in het gedrag, die corresponderen met veranderingen in opvattingen over wat wel of niet 'behoorlijk' is, spelen zich af in een bedding van continuïteit: het civilisatieproces zoals dat van generatie op generatie wordt voortgezet. Alle eerder in dit essay genoemde grote bewegingen in de Europese cultuur, de grote en de kleine Hervorming en de gematigde en de radicale Verlichting, maken deel uit van dit proces, net zo goed als iedere episode in een willekeurig gezin waarbij een kind iets overneemt van een van zijn ouders – een gebaar, een weetje, een vooroordeel – en daar zijn eigen kleine variatie op aanbrengt.

Het tot dusver meest continue en ingrijpende proces, dat alle civilisatieprocessen waar we van weten omspant, is het uitdijen van de antroposfeer, oftewel de groei van de mensenwereld (vgl. Goudsblom 2001: 63-75). Er zijn door de millennia heen steeds meer mensen gekomen, en zij hebben steeds meer delen van het aardoppervlak bezet en zijn steeds meer natuurlijke hulpbronnen gaan exploiteren. Dit proces vormt het kader voor allerlei deelprocessen, waar ook ontwikkelingen in tolerantie en intolerantie toe behoren.

Een balans te vinden tussen tolerantie en intolerantie is, zoals gezegd, een probleem van het samenleven dat zich in velerlei situaties voordoet, en dat voor het eerst expliciet met de term tolerantie aan de orde is gesteld door mensen die zich bedreigd wisten door een regime dat zij als intolerant ervoeren. Het ging daarbij aanvankelijk om regimes met een duidelijk hiërarchische structuur. Castellio en zijn geestverwanten richtten zich tot overheden, die meer macht bezaten dan zijzelf, met de dringende oproep er voor te zorgen dat hun onderdanen volgens hun

eigen geloofsopvattingen konden leven. Naast het zwaarwegende theologische motief dat deze overheden niet mochten vooruitgrijpen op het Laatste Oordeel van God, wees Castellio er ook op dat tolerantie in zaken des geloofs bevorderlijk was voor vrede en welvaart – een argument dat bij latere pleitbezorgers van tolerantie steeds meer op de voorgrond is komen te staan.

In de meest recente fase van de uitdijende antroposfeer is de mensenwereld mondiaal op drift geraakt en dooreen geschud. Met een variant op een zinsnede van Norbert Elias kunnen we constateren dat hierdoor steeds meer mensen zich gedwongen zien om steeds vaker steeds meer rekening te houden met steeds meer andere mensen. Deze situatie kan aanleiding geven tot een heel palet aan reacties, waarvan er vele geplaatst kunnen worden op een as tussen vérgaande tolerantie en onverzoenlijke intolerantie.

Hiërarchische verbanden zijn in de huidige woelige verhoudingen vaak veel minder duidelijk dan in een recent verleden nog het geval was. Daardoor verdwijnt vaak ook het vertrouwde *top-down* karakter bij kwesties van tolerantie en intolerantie. In plaats dat er tolerantie van bovenaf gevraagd wordt, gaat het om tolerantie over en weer, op voet van gelijkheid.

Kenmerkend voor deze ontwikkeling is de opkomst in dit verband van het woord respect. Minderheden verzetten zich tegen het neerbuigende dat ze in het woord tolerantie beluisteren. Zij wensen niet te worden 'geduld'; ze vragen niet om tolerantie, ze eisen *respect*.

5. Van tolerantie naar respect

In hoeverre is het begrip tolerantie in de huidige tijd nog verhelderend? Een voor de hand liggende conclusie op grond van al het voorgaande lijkt me dat het zeker nog bruikbaar is in de zin van de morele aansporing die in de formulering van Schuyt besloten ligt.

Daar voeg ik dan meteen aan toe dat de morele implicaties verder gaan dan een persoonlijke levenshouding. De door Schuyt met drie voorwaarden afgebakende tolerante levenshouding veronderstelt een sociale figuratie met ten minste twee polen, waarvan er één wordt gevormd door een partij die zich 'tolerant' en de andere door een partij die zich 'tolerabel' opstelt.

Daar gingen ook de vorsten en regenten in de vroegmoderne tijd in West-Europa al vanuit. Wanneer ze gehoor gaven aan de oproep tot tolerantie was dit waarschijnlijk vooral om pragmatische redenen van *raison d'état*, als onderdeel van een binnenlandse pacificatiepolitiek van bovenaf: "Laat het volk geloven wat het wil, als ze in de godsdienst maar geen aanleiding vinden om onrust te stoken."

Hier en daar, zoals in Zwitserland en Nederland, konden binnen een gepacificeerd staatsbestel de 'volksdelen' in kwestie leren elkaar zoveel mogelijk met rust

te laten en ontwikkelde zich iets dat in de richting ging van een pacificatie op voet van gelijkheid. En ook elders in West-Europa wonnen burgerlijke groeperingen voldoende macht om tolerantiedwang van onderaf uit te oefenen, en steeds verder gaande vrijheden op het gebied van godsdienst en meningsuiting te verwerven.

Deze ontwikkeling kon meer of minder soepel verlopen, al naar gelang alle betrokkenen, en vooral de tot concessies gedwongen 'tolererende' overheden, zo wijs waren om de figuratie waaraan zij deelnamen niet te zien als een *zero-sum game*, waarin één partij de absolute winnaar en de andere partij de absolute verliezer moest zijn, maar als een *non-zero-sum game*, met uitzicht op winst voor beide partijen, mits ze hun interdependentie wisten te erkennen en daar de consequenties uit trokken (vgl. Wright 2000).

Misschien past de tegenwoordig vaak gehoorde retoriek van 'respect' beter in deze context dan een retoriek van 'tolerantie'. Misschien, want de sociale etymologie van het woord 'respect' is minstens zo ingewikkeld en minstens zo hiërarchisch beladen als die van 'tolerantie'. Het woord wordt nu inderdaad vaak in stelling gebracht om de als denigrerend ervaren strekking van de term tolerantie te vermijden. Maar ook 'respect' zit vol associaties met sociale ongelijkheid. In de oudste betekenis verwijst dit woord nog uitgesprokener dan 'tolerantie' naar asymmetrische sociale verhoudingen. Het was aan de lager geplaatste partij om respect te betonen, de hoger geplaatste nam het in ontvangst, als het aanzien dat haar toekwam.

Ook de werkwoordsvorm respecteren verwijst in eerste instantie naar een verhouding van mensen die met minder macht bedeeld zijn tegenover hun 'meerderen'. De betekenis kan echter de kant op gaan van iets of iemand geen geweld aandoen, iemand in zijn waarde laten, en dat klinkt heel wat minder hiërarchisch. De connotaties van hoog en laag die het woord respect vanouds aankleven kunnen zelfs gebruikt worden om op een omkering van de verhouding aan te sturen: de zwakkere partij eist datgene op wat gewoontegetrouw aan de sterkere was voorbehouden. Hier op inspelend kan de sterkere partij dan van degenen die er op aandringen gerespecteerd te worden vragen om zichzelf ook respectabel en, meer dan dat, *respectvol* tegenover anderen te gedragen. Zo kan een situatie van 'wederzijds respect' worden nagestreefd, en dat klinkt waardiger en fierder dan 'wederzijdse tolerantie', want terwijl tolerantie vanouds van hoog naar laag werd verleend, kwam respect juist toe aan de hoger geplaatsten.

Maar welk vocabulaire men ook kiest, dat van tolerantie of dat van respect, het valt niet te ontkennen dat macht een factor van belang blijft – ook wanneer de verhoudingen minder asymmetrisch worden. Bij afnemende machtsverschillen wordt de wederzijdse dwang vaak zelfs groter, en daarmee het gewicht van de over en weer beschikbare machtsbronnen. Het leven onder dergelijke omstandigheden is de mensen niet aangeboren; maar het is ook niet *in strijd met* de

menselijke natuur. Het is niet a priori onmogelijk om meer te tolereren van, en meer te respecteren in, meer andere mensen dan nu gebruikelijk is. De kringen van tolerantie en respect kunnen zich verwijden, en een daar op aansluitende mentaliteit kan dan van jongs af aan worden aangeleerd en zo misschien zelfs tot een tweede natuur worden.

Kees Schuyt bepleit tolerantie als het bewust, met goede redenen, onderdrukken van de neiging tot onderdrukken. Maar misschien is dit als ideaal wel te hoog gegrepen en te veel gevraagd, en is een bijna automatisch functionerende vriendelijke bejegening over en weer te verkiezen, ook al zal die vaak moeilijk te onderscheiden zijn van de door Schuyt zo laag gewaardeerde onverschilligheid. Vriendelijkheid en beleefdheid zijn bescheidener deugden dan tolerantie en respect. Maar verdient het in plaats van een neiging tot onderdrukking te onderdrukken niet de voorkeur te leren leven zonder deze neiging zelfs maar te voelen opkomen?

Lezer, u ziet, ook ik kan het moraliseren niet laten. Ik bevind mij, mét Kees Schuyt, in het culturele gezelschap van al diegenen die zich sinds de dagen van Castellio in de discussie over tolerantie hebben gemengd. Door de eeuwen heen is de theorievorming over tolerantie in West-Europa verlopen als een relatief autonoom cultureel proces, eerst binnen intellectuele gemeenschappen van theologen, juristen en filosofen, en vanaf de negentiende eeuw met een toenemende inbreng van beoefenaren van de sociale wetenschappen. Er is van de binnen deze gemeenschappen gevoerde discussies ongetwijfeld invloed uitgegaan naar de politieke praktijk. Omgekeerd heeft de politieke praktijk het mogelijk gemaakt dat de netwerken en instituties waarin kritische denkbeelden werden ontwikkeld konden voortbestaan. Ook hier heerst vanouds een wederkerigheid, die model kan staan voor de verhouding tussen toleranten en tolerabelen.

Literatuur

Elias, N. (1939) *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Basel: Haus zum Falken.

Gelder, H.A.E. van (1961) *The Two Reformations in the 16th Century. A study of the religious aspects of Renaissance and Humanism*, The Hague: Martinus Nijhoff.

Goudsblom, J. (2001) *Stof waar honger uit ontstond. Over evolutie en sociale processen,* Amsterdam: Meulenhoff.

Guggisberg, H.R. (1997) *Sebastian Castellio 1515-1563. Humanist und Verteidiger der religiösen Toleranz im konfessionellen Zeitalter*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Israel, J.I. (2001) *Radical Enlightenment. Philosophy and the Making of Modernity 1650-1750*, Oxford: Oxford University Press.

Parker, C.H. (2006) ‘Paying for the Privilege: The Management of Public Order and Religious Pluralism in Two Early Modern Societies’, *Journal of World History* 17: 267-296.
Schuyt, K. (1997) ‘Continuïteit en verandering in de idee van tolerantie’, pp. 167-178, in N. Wilterdink, J. Heilbron & A. de Swaan (red.), *Alles verandert. Opstellen voor en over J. Goudsblom*, Amsterdam: Meulenhoff.
Woude, S. van der (1953) *Verguisd geloof. De lotgevallen van Michaëll Servet, martelaar van protestantse onverdraagzaamheid en Sebastiaan Castellio, apostel der godsdienstvrijheid*, Delft: W. Gaade.
Wright, R. (2000) *Nonzero. The Logic of Human Destiny*, New York: Random House.

4

VERANTWOORDELIJKHEID IN EEN TECHNOLOGISCHE CULTUUR

Tsjalling Swierstra, universitair hoofddocent techniekfilosofie aan de Universiteit Twente

1. Inleiding

Technologie is tot in de poriën van ons bestaan doorgedrongen. Zonder televisie, auto's, telefoon, computer en allerhande wapentuig zouden onze levens er onherkenbaar anders uit zien. Sterker nog: zonder waterzuiveringstechnologie, riolen, medicijnen en medische apparatuur zou een groot deel van ons überhaupt niet (meer) leven. Maar doordat technologie alomtegenwoordig is, zijn de door haar geschapen problemen dat ook. Het is moeilijk om maatschappelijke problemen en discussies te noemen waarbij technologie niet een sleutelrol speelt, op de voor- of achtergrond. Een paar voorbeelden die wellicht wat minder voor de hand liggen: geen discussie over multiculturalisme zonder schotelantennes en moderne vervoersmiddelen; geen discussie over vrouwenemancipatie zonder de pil; geen discussie over euthanasie zonder levensverlengende medische apparaten; geen zorgen om het milieu zonder auto's en industrie; geen discussie over mondiale ongelijkheid zonder verschillen in technologische ontwikkeling; enzovoorts.

De technologisering van onze samenleving en cultuur leidt langs twee wegen tot een substantiële toename van onze morele verantwoordelijkheid. In de eerste plaats zijn we dankzij de technologie tegenwoordig tot dingen in staat waarvan onze ouders niet durfden te dromen. De keerzijde daarvan is dat als het met de moderne techniek misgaat, de consequenties veel groter zijn. Met een vuistbijl richt je nou eenmaal minder ellende aan dan met een atoombom. In de tweede plaats dragen we dankzij de technologie ook op veel meer gebieden verantwoordelijkheid dan vroeger. Onze gehele dagelijkse omgeving is inmiddels op enig

moment door menselijke handen gegaan en is dus bewust vormgegeven. De moderne mens heeft niet langer een biotoop maar een *technotoop*. Dat betekent dat we voor steeds meer van wat er gebeurt verantwoordelijk zijn. Wie vroeger een gehandicapt kind 'kreeg' kon daar niets aan doen en was daarvoor dus niet verantwoordelijk. Maar sinds de moderne technologie ons in staat stelt vroegtijdig te bepalen of een embryo of foetus geboren zal worden met een handicap, heeft het baren deze onschuld verloren. Wie tegenwoordig 'kiest' voor een kind met een handicap kan daarop worden aangesproken.

Vanwege de *impact* en de *reikwijdte* van de technologie is het van groot belang onze toegenomen morele verantwoordelijkheid goed te regelen. Helaas is dat om verschillende redenen een tot hopeloosheid stemmende onderneming.

2. Aansprakelijkheid: vijf voorwaarden

Verantwoordelijkheid komt in twee varianten: passief en actief (Bovens 1989). Ik ga eerst in op de passieve variant, die ook vaak wordt aangeduid als 'aansprakelijkheid'. Iemand kan alleen ergens voor aansprakelijk worden gesteld als is voldaan aan de volgende vijf voorwaarden. De actor moet:

1. over haar verstandelijke vermogens hebben beschikt toen zij de daad verrichtte;
2. het echt hebben gedaan; dat wil zeggen: er moet een causaal verband te leggen zijn tussen wat iemand heeft gedaan enerzijds, en het onwenselijke resultaat anderzijds;
3. in vrijheid hebben gehandeld;
4. de gevolgen hebben kunnen voorzien;
5. op de hoogte kunnen zijn geweest van de relevante normen in dit verband.

Uiteraard, we brengen ons bestaan door te midden van grijstinten. Dat betekent dat deze vijf voorwaarden in de praktijk vaak functioneren als verzachtende omstandigheden: naarmate aan een of meer van deze voorwaarden beperkt wordt voldaan, achten we iemand minder aansprakelijk. Overigens is het omgekeerd wel zo dat naarmate de ramp groter is, de verzachtende omstandigheden minder verzachten. Bij kleine narigheid geldt bijvoorbeeld het excuus "Mijn baas dreigde me met ontslag" wel als verzachtende omstandigheid. Maar als er doden vallen is dit uiteraard niet langer het geval.

Ik wil deze vijf voorwaarden langslopen met de vraag in hoeverre makers en gebruikers van technologie aansprakelijk gesteld kunnen worden voor eventuele negatieve gevolgen. De eerste voorwaarde, namelijk dat de dader bij zinnen moet zijn geweest, kunnen we daarbij overslaan. Ondanks het populaire beeld van de *mad scientist* is het probleem namelijk niet dat wetenschappers en ingenieurs,

of de managers van technologiebedrijven, over gebrekkige rationele vermogens zouden beschikken. De overige vier voorwaarden blijken echter wel problemen op te leveren.

3. Causaal verband tussen actor en gevolg

Aansprakelijkheid veronderstelt dat duidelijk is wie heeft gehandeld en waartoe die handeling heeft geleid. Zodra technologie echter een beetje complex wordt – en dat is al gauw – wordt het vrijwel onmogelijk op deze twee punten duidelijkheid te krijgen. Ik wil dit illustreren aan de hand van een voorbeeld.[1] In 1998 vond er een ongeluk plaats bij het Duitse Eschede. Een hogesnelheidstrein klapte daar met 200 km per uur op een viaduct. Er vielen 101 doden en 88 gewonden. Wie kon daarvoor aansprakelijk worden gehouden?

Er bleek geen sprake te zijn geweest van kwade opzet of duidelijk menselijk falen, bijvoorbeeld een vandaal die iets op de rails had gelegd of een dronken machinist. De oorzaak van het ongeluk bleek het feit te zijn dat een van de wielen kapot was gesprongen, waardoor een kettingreactie in gang werd gezet. Het wiel was kwetsbaar, omdat het bestond uit een verende rubberen ring, waaromheen een ijzeren band was gespannen. Bij verhitting zet rubber echter sneller uit dan ijzer, waardoor het ijzer voortdurend onder druk stond en er veel slijtage optrad. Een technische ontwerpfout dus waarvoor de ontwerpers aansprakelijk kunnen worden gesteld? Zo eenvoudig lag het niet.

Technische artefacten zijn het resultaat van talloze keuzen die nooit louter 'technisch' zijn. De draagkracht van een bepaalde brug vooraf berekenen mag een technische zaak zijn, de eis dat die brug passanten veilig naar de overkant brengt heeft een duidelijk ethische lading. Hetzelfde geldt voor de eis dat het gebruik van technische producten niet schadelijk mag zijn voor de gezondheid. Of dat productie en gebruik van artefacten moeten passen binnen een op duurzaamheid gerichte economie. Ontwerpers proberen een techniek te ontwerpen die bepaalde van zulke morele waarden helpt realiseren. Technisch ontwerpen kan zo begrepen worden als 'materiële ethiek'.

Soms blijkt het echter niet goed mogelijk om in het ontwerp verschillende waarden met elkaar te verzoenen. De trein moest én veilig, én snel, én comfortabel, én betaalbaar zijn, én bovendien niet al te veel onderhoud vergen. Maar die verschillende waarden bleken onverenigbaar, zodat de ontwerpers 'tragische' keuzes moesten maken en onbevredigende compromissen moesten sluiten. Het wiel dat uiteindelijk de zwakke schakel bleek, kan begrepen worden als zo'n compromis. Om energie- en dus kostenefficiënt te zijn moet een treinwiel zo hard mogelijk zijn, zodat de rolweerstand wordt geminimaliseerd. Maar wanneer de trein met 200 km per uur over de rails raast, geven zulke harde wielen de kleinste onef-

fenheid door aan het zitvlak van de passagiers. Omwille van hun comfort werd gekozen voor een rubberen binnenkant van het wiel dat de schokken kon absorberen. De hardheid van het metaal en de veerkrachtigheid van het rubber zouden zo samen zorgen voor een treinrit die even snel als kostenefficiënt en comfortabel was. Nadeel was wel dat ten gevolge van deze constructie de hard-ijzeren band snel zou slijten en dus onveilig werd. Dat probleem werd opgevangen door de stalen banden regelmatig te controleren en op tijd te vervangen. Uiteindelijk ging de keuze voor veiligheid, comfort, snelheid en betaalbaarheid ten koste van de eis dat de trein niet al te onderhoudsintensief mocht zijn. Dat bleek later precies de zwakke schakel. Maar is dat de ontwerpers te verwijten? Nee, want de technische normen voor de dikte van de stalen band bleken achteraf niet streng genoeg. En wie kan daarvoor aansprakelijk worden gesteld? De desbetreffende technische tabellen zijn waarschijnlijk jaren geleden in een heel ander laboratorium ver weg opgesteld.

Draagt niet ook de gebruiker van de trein verantwoordelijkheid voor het debacle? Passagiers willen steeds sneller worden vervoerd, maar wel comfortabel en goedkoop, want anders nemen ze de auto. Is het reëel om dat allemaal te eisen? Zo niet, dan draagt de passagier medeverantwoordelijkheid voor het ongeluk. Maar ook de samenleving als geheel. Immers, veel mensen *moeten* voor hun werk reizen. En hoe staat het met de medeaansprakelijkheid van de auto-ontwerpers? Zij maken hun auto's steeds sneller, zodat ook de treinontwerpers gedwongen worden hun treinen te versnellen. En als de wetgever nu eens een maximumsnelheid voor auto's had afgedwongen waardoor ook minder snelle treinen concurrerend zouden zijn? Enzovoorts.

Het ongeluk is het resultaat van een netwerk van handelingen, routines, keuzes en beslissingen. En het is zelfs nog ingewikkelder. Behalve mensen (passagiers, ontwerpers, makers, monteurs, de samenleving, automobilisten, de wetgever) speelden ook de *dingen* een grote rol in de aanloop tot het ongeluk. Dingen plooien zich niet willoos naar onze wensen, maar kennen een eigen hardheid, een eigen 'agenda'. Het is heel lastig dat rubber sneller uitzet dan metaal, maar het is een gegeven waaraan de mens zich moet aanpassen. De mens is niet simpelweg actief subject, het technische artefact niet simpelweg passief object. De dingen hebben hun eigen normativiteit: ze kunnen ons tot bepaalde handelingen dwingen, aanmoedigen of verleiden. Of ze kunnen ons handelingen verbieden: in een trein is het lezen van een boek toegestaan, achter het stuur van een auto niet.

Waarom bijvoorbeeld moest die trein zo snel zijn? Die eis is niet los te zien van de concurrentie tussen trein en auto. Omdat auto's snel van A naar B kunnen rijden, moet de trein dus ook steeds sneller worden. Natuurlijk, die auto's worden (nog) bestuurd door mensen, en het verlangen naar snelheid is ook iets wat in de hoofden van mensen zit. Maar tegelijkertijd is gemakkelijk in te zien

dat wie rijdt in een auto die 160 km per uur kan, zich eerder zal ontwikkelen tot een snelheidsduivel dan iemand die in een auto rijdt die niet sneller kan dan 80 km per uur.

Mensen zijn tot in hun vezels verweven geraakt met de dingen, met de techniek. De casus laat dat goed zien. Geen comfort zonder vering. Wij delegeren een onaangename taak, het opvangen van schokken, aan het rubber in het treinwiel. We laten de dingen letterlijk de klappen voor ons opvangen. Het rubber en het staal werken goed samen in het wiel, maar conflicteren ook op een cruciaal punt. Het verschil in hardheid tussen beide materialen is enerzijds precies wat we nodig hebben om vering zonder veel wrijving te verkrijgen. Maar dezelfde combinatie zorgt ook voor problemen, waardoor we permanent moeten controleren of het wiel nog voldoet aan de veiligheidsnormen. Het wiel zet ons zo aan het werk. Wij delegeren taken aan de dingen (klappen opvangen), de dingen delegeren taken aan ons (regelmatige controle). Het is dus onzin om te vragen: was het een veilig wiel? Op zichzelf misschien niet, maar de ding-menscombinatie 'wiel + goede controle' was wel veilig. Het wiel werd alleen maar onveilig door de gebrekkige controle. Maar dat die controle gebrekkig was, valt weer niet alleen de mensen te verwijten. De monteurs maakten namelijk weer gebruik van meetinstrumenten, van andere technische artefacten dus, die op hun beurt ook weer niet geheel bleken te vertrouwen: deze apparaten waarschuwden namelijk voor te veel gebreken, of juist voor te weinig. Om veiligheid, snelheid, comfort, betaalbaarheid en 'onderhoudsarm' te combineren moeten mensen en dingen kortom goed samenwerken.

Bij de vraag 'Wie is er verantwoordelijk wanneer de techniek tot problemen leidt' is het dus vaak niet aan te geven wie of wat die problemen heeft veroorzaakt. Wanneer een trein tegen een viaduct klapt is het duidelijk *wat* er is gedaan, zelfs als onduidelijk is *wie* of *wat* dat heeft gedaan. Maar het is typerend voor complexe technologieën dat vaak onduidelijk is wat ze precies teweegbrengen. Wat 'doet' bijvoorbeeld een trein die haar passagiers keurig en veilig op de eindbestemming aflevert?

Zo'n trein 'doet' meer dan haar passagiers vervoeren van A naar B. Ze bevordert bijvoorbeeld ook de economische groei. En juist door snel te zijn beschermt de trein het milieu tegen de auto. Maar technologieën hebben ook altijd onbedoelde gevolgen. Een hogesnelheidstrein kan niet bij elk stationnetje stoppen. Hoe sneller de trein, hoe minder stations. Aangezien de trein ook economische bedrijvigheid in haar kielzog meevoert, zullen sommige (grotere) steden tot bloei komen, terwijl andere (kleinere) op achterstand worden gezet. Of een ander onbedoeld gevolg: de hogesnelheidstrein maakt het gemakkelijker om verder van het werk af te gaan wonen. En deze mogelijkheid wordt vooral benut door de wat rijkere mensen, wat de sociale cohesie tussen arm en rijk verder uitholt.

Maar is het inderdaad duidelijk wat een trein 'doet'? Nee. In de eerste plaats zien we een goed functionerende technologie vaak domweg over het hoofd. Een trein trekt nou eenmaal meer aandacht wanneer zij verkreukeld tegen een viaduct ligt dan wanneer zij probleemloos door het landschap suist. Maar ook wanneer er wel aandacht is voor die gevolgen is het vaak onmogelijk vast te stellen of die inderdaad op het conto van de desbetreffende technologie zijn te schrijven. Wat is nou precies de eigen bijdrage van de trein aan de economische groei? Die groei wordt immers nog door tal van andere factoren bepaald. In het algemeen geldt dat de gevolgen van een technologie altijd tot stand komen in interactie met de omgeving. Een trein wordt pas 'milieuvriendelijk' wanneer het milieu wordt bedreigd door de uitlaatgassen van auto's. En misschien was de kleinere stad ook zonder dit nieuwe concurrentienadeel wel economisch achtergebleven bij haar grotere buur. En de trein draagt alleen bij aan de vlucht van de rijken wanneer die middenklasse al een paar redenen had om te willen verhuizen.

Samenvattend: willen we iemand ergens voor aansprakelijk kunnen stellen, dan moet duidelijk zijn *wie* er precies *wat* heeft gedaan. Bij veel technologie is zowel de wie als het wat onduidelijk en betwistbaar.

4. In vrijheid hebben gehandeld

Wie handelt onder dwang achten we niet – of zeer sterk verminderd – aansprakelijk. Hoe zat het met de vrijheid van de actoren die mogelijk aansprakelijk verdienen te worden gesteld voor het ongeluk bij Eschede?

Techniek wordt al lang niet meer door eenzame uitvinders in schuurtjes achteraf ontwikkeld. Met het steeds verder toenemen van de kosten voor het ontwikkelen van nieuwe technologie is dit voorbehouden aan grote en hiërarchische organisaties. Individuen hebben daarbinnen niet veel in te brengen. Zo ook in het geval van de hogesnelheidstrein. De ontwerpers moesten er het beste van maken binnen de financiële kaders die mede werden bepaald door de concurrentie met de auto. De onderhoudsmonteurs kregen onvoldoende tijd om zorgvuldig te controleren doordat hun managers hen bepaalde 'productie-eisen' oplegden. Deze managers werden op hun beurt weer onder druk gezet door het hogere management. En hoe vrij waren de passagiers in hun keuze voor mobiliteit? Daarin zal toch vaak ook financiële noodzaak hebben meegespeeld. Kortom: niet alleen is technologie vaker wel dan niet het product van 'vele handen', maar bovendien zijn de meeste van die handen in meerdere of mindere mate gebonden. Ook dit vermindert ieders individuele aansprakelijkheid aanzienlijk.

5. Kennis van de relevante gevolgen

Mensen zijn alleen aansprakelijk voor de voorzienbare gevolgen van hun daden. Zij moeten minstens de mogelijkheid gehad hebben zich van die gevolgen op de hoogte te stellen. Maar dat blijkt in het geval van technologie vaak heel beperkt mogelijk. Daarvoor zijn er te veel actoren en factoren die het eindresultaat meebepalen.

In het geval van technologie komt daar nog iets bij. Gevolgen laten zich beter inschatten naarmate ze concreter zijn, betrekking hebben op individuen, zich meer op de korte termijn voordoen en dichterbij zijn. In het geval van technologie geldt deze omschrijving vooral voor de bedoelde gevolgen. Ik kan momenteel met 120 km per uur van A naar B, en dankzij de hogesnelheidstrein kan ik dat zo meteen twee maal zo snel. Dat is een heel concreet, individueel, dichtbij en spoedig optredend voordeel.

Maar de negatieve gevolgen manifesteren zich vaak pas na enige tijd, dan soms ook nog ver weg en het is vaak nog onbekend wie er het meeste onder te lijden zal krijgen. Juist de negatieve gevolgen zijn dus vaak abstract, collectief, lange termijn en ver van ons bed. De hogesnelheidstrein leidt *wellicht ooit* tot de economische verpaupering van een *andere* stad. Deze onzekerheden vergroten de ruimte voor een redelijk verschil van mening.

We zitten hier dus opgescheept met de onwerkbare paradox dat we mensen vooral aansprakelijk kunnen stellen voor de wenselijke, want te voorziene, gevolgen van technologie, en niet voor de onwenselijke, want minder goed te voorspellen, gevolgen daarvan.[2]

6. Kennis van relevante normen

Tenslotte: we kunnen alleen iemand aansprakelijk stellen wanneer deze persoon zich bewust was, of had kunnen zijn, van de relevante normen. Een toerist die zijn gastvrouw in de armen neemt en hartelijk zoent, is niet aansprakelijk voor zijn *faux pas* wanneer hij niet had kunnen weten dat dit als hoogst ongepast werd beschouwd in de gastcultuur.

Nou lijkt er van een dergelijk normatieve onduidelijkheid niet direct sprake in onze treincasus. Waarden als 'veiligheid' en 'duurzaamheid' mogen algemeen bekend verondersteld worden. 'Economische groei' is al iets omstredener. Van alle betrokkenen mag worden verwacht op de hoogte te zijn van deze kernwaarden en daarnaar te handelen bij het ontwikkelen en implementeren van nieuwe technologie. Maar de zaken liggen helaas niet altijd zo duidelijk. Over de vraag of de gevolgen wel of niet wenselijk zijn is soms discussie mogelijk. Wat prettig is voor de ene groep is dat lang niet altijd voor de andere. Dat de middenklasse wegtrekt

uit de stad naar het groen is leuk voor hen en slecht voor de achterblijvers. Of: de trein is goed voor het milieu, maar maakt het mogelijk dat forenzen nu gaan wonen in voorheen ongerepte natuurgebieden.

Tenslotte blijkt nieuwe technologie soms onze bestaande moraal overhoop te halen. Onze ideeën over wie we zijn, kunnen zijn, willen zijn, moeten zijn, worden medebepaald door de techniek. Hoe we de wereld kennen en beleven wordt door de techniek beïnvloed: we ervaren een landschap heel anders wanneer we erin lopen dan wanneer we erdoorheen razen met 300 km per uur. Nieuwe technieken helpen niet alleen bestaande wensen vervullen, maar scheppen ook nieuwe. Het technische aanbod schept de vraag. Mensen claimen het nu als een recht om zich met 100 à 200 km per uur voort te mogen bewegen. Het vaststellen van een maximumsnelheid van 30 km per uur zou een volksopstand ontketenen. Zo'n recht kan dan vervolgens weer een reden zijn om bepaalde technologieën (verder) te ontwikkelen: nog sneller vervoer. Door nieuwe mogelijkheden en vrijheden te scheppen, verandert techniek dus bestaande normen en rechten. De aanslag die een hogesnelheidslijn doet op het bestaande landschap, kan bijvoorbeeld leiden tot een nieuwe en verhevigde waardering voor dat landschap, met als gevolg dat we de aanslag op dat landschap achteraf meer betreuren dan we vooraf hadden kunnen bevroeden.

Kortom: nieuwe technologie kan bestaande normen en waarden veranderen. Daardoor is het soms onmogelijk op voorhand te weten op welke normen en waarden men wordt afgerekend. Dat impliceert een belangrijke beperking van de aansprakelijkheid van ontwikkelaars en gebruikers van technologie.

7. Conclusie: hoe wel?

Natuurlijk. Soms is er sprake van kwade opzet of van verwijtbare slordigheid. Maar de regel is dat het bij technologie niet mogelijk is *individuen* aansprakelijk te stellen voor de ongewenste gevolgen daarvan. Voor een deel laat dit zich oplossen, zoals nu ook al gebeurt, door het introduceren van *corporatieve* verantwoordelijkheid. In dat geval stellen we het bedrijf aansprakelijk, voorbijgaand aan de vraag welke van de individuele werknemers nu precies verwijtbare steken heeft laten vallen. Door het bedrijf als geheel aansprakelijk te stellen voor eventuele schade, probeert men het te stimuleren om intern goede procedures te ontwikkelen en die ook in de praktijk te handhaven. Onder deze druk zal Deutsche Bundesbahn vermoedelijk intern de verschillende verantwoordelijkheden helder verdelen, mensen daadwerkelijk in staat stellen die verantwoordelijkheid vervolgens waar te maken, en zeker stellen dat er altijd open communicatie mogelijk is om twijfels over protocollen, veiligheidscriteria en tijdsdruk aan de orde te stellen.

Hoe belangrijk dit soort interventies op bedrijfsniveau ook is, we moeten er niet te veel van verwachten. De kern is toch dat technologieontwikkeling een onzeker avontuur is, waarbij doorgaans vier van de vijf voorwaarden om iemand of iets aansprakelijk te kunnen stellen niet of nauwelijks gerealiseerd zijn. We zullen steeds weer moeten vaststellen dat talloze actoren bijdroegen aan het eindresultaat – niet alleen de makers, maar ook wijzelf als de gebruikers van de nieuwe techniek; dat al die actoren in meerdere of mindere mate onvrij waren toen ze deden wat ze deden; dat het destijds nog niet mogelijk was de uiteindelijke ellende te voorzien; en dat we inmiddels met andere normen meten dan destijds gebruikelijk waren. Een technologische cultuur is dus in hoge mate een cultuur waarbinnen mensen niet meer op een zinvolle manier aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de gevolgen van hun daden.

Deze sobere conclusie moet ons bewust maken van een cruciale paradox, namelijk dat dezelfde techniek die belooft de wereld voor ons beheersbaar te maken, *zelf* in belangrijke mate onbeheersbaar blijkt. Die constatering is geen reden voor overdreven pessimisme en wanhoop, noch voor de angst dat als wij de techniek niet beheersen dit wel moet betekenen dat de techniek dus nu óns beheerst. Evenmin moeten we echter blind naar voren stormen, in het valse vertrouwen dat meer technologie zelf de beste remedie zal blijken tegen de door haar zelf geschapen problemen. Ook is het zinloos ons vast te klampen aan de hoop de technologische ontwikkeling stop te kunnen zetten.

Ons bestaan is vervlochten geraakt met de techniek. Dat moeten we aanvaarden. Daarna wordt dan de interessante vraag: hoe kunnen we verstandig leven in onze zelf geschapen technotoop? Het beantwoorden van die vraag is uiteraard niet mogelijk binnen het kader van dit essay. Maar in welke richting zouden we kunnen denken? Laat ik besluiten met twee suggesties.

Ten eerste zouden we meer kunnen inzetten op *actieve* verantwoordelijkheid. Actieve verantwoordelijkheid, verantwoordelijkheid als deugd dus, betekent in de context van de technologische cultuur vooral: vooruit denken, gebruikmaken van onze sociale, politieke en morele verbeeldingskracht om ons zo goed en kwaad als het gaat voor te bereiden op de gevolgen van het gebruik van onze technische verbeeldingskracht. Bedrijven en universiteiten die techniek ontwikkelen mogen worden gevraagd tijd en geld uit te trekken voor het kritisch en interactief onderzoeken van de toekomst, in plaats van zich vooral te richten op de economische kwestie of er wel een markt zal zijn voor hun producten. Dat betekent dat techniekontwikkelaars voor een deel moeten worden vrijgesteld om een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke meningsvorming aangaande de technologieën die ons leven en onze samenleving diepgaand zullen gaan beïnvloeden. Als samenleving moeten we leren ook oog te hebben voor de bedoelde en onbedoelde, gewenste en ongewenste gevolgen van goed functionerende technologie, in plaats

van alleen wakker te schrikken bij ongelukken zoals die in Eschede. Technologie doet veel meer dan ons leven wat veraangenamen: zij geeft mede vorm aan wie we zijn en hoe we samenleven. Daarom moet zij onderwerp zijn, veel meer dan nu nog gebruikelijk, van democratische besluitvorming. Een dergelijke besluitvorming vergt dan wel dat we meer inzicht ontwikkelen in de complexe samenhangen tussen technologie en samenleving, tussen dingen en mensen.

Ten tweede moeten we ons *gezamenlijk* garant stellen voor het verhelpen van de problemen waarmee de technologie ons hoe dan ook zal (blijven) confronteren. Dat is in de meeste gevallen veel praktischer dan einde- en vruchteloos op zoek te gaan naar de verantwoordelijke daders. Natuurlijk, in duidelijke gevallen moet de dader – als individu of als bedrijf – opdraaien voor de aangerichte schade. Alleen de dreiging al om aansprakelijk gesteld te worden werkt preventief. Maar in een technologische cultuur is dit soort aansprakelijk stellen meer ritueel dan effectieve strategie. We zijn met zijn allen inmiddels met talloze draden verbonden aan de technologie dat we maar het beste onze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de gevolgen ervan kunnen accepteren. Een soort corporatieve aansprakelijkheid op samenlevingsniveau, gekoppeld aan een actief anticiperende houding ten aanzien van de gevolgen van technologie. Samen de negatieve gevolgen dragen, en ondertussen leren samenleven met technologie. Dat is de kern van verantwoordelijkheid in een technologische cultuur.

Noten

1 De casusbeschrijving ontleen ik aan Brumsen 2006.

2 Gevolg is een verdeling van verantwoordelijkheid die vooral in het voordeel van wetenschappers en techniekontwikkelaars uitvalt. Vergelijk het bekende aforisme van Jerry Ravetz: *Science takes credit for penicilline but society takes the blame for the Bomb.*

Literatuur

Bovens, M.A.P. (1989) ‘De veelvormigheid van verantwoordelijkheid’, pp. 17-41, in M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen, *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Brumsen, M. (2006) ‘Het ongeluk met de ICE-hogesnelheidstrein bij Eschede’, pp. 45-55, in W. Dubbink & H. Van Luijk (red.), *Bedrijfsgevallen. Morele beslissingen van ondernemingen*, Assen: Van Gorcum.

DEEL II

Staat en ongelijkheid

5
MACHT AAN DE TOP, VERANTWOORDELIJKHEID AAN DE VOET

Paul de Beer, bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen op de Henri Polak-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam

1. Macht aan de top van de beloningspiramide

De ontwikkeling van de inkomens aan de top van de beloningspiramide gaf het afgelopen decennium aanleiding tot heel wat verontwaardiging. Sinds *de Volkskrant* begin jaren negentig de jaarverslagen van de grootste ondernemingen begon uit te pluizen om daaruit de beloning van de topbestuurders te destilleren, riep de publicatie van de uitkomsten ieder jaar heftige reacties op. Wie herinnert zich niet de uitspraak van premier Kok over 'exhibitionistische zelfverrijking' en het voorstel van FNV-voorzitter De Waal om een 'kleptocratentax' in te voeren? De oproepen om de ongebreidelde groei van de topsalarissen een halt toe te roepen, waren niet van de lucht. Die oproepen bleven zeker niet beperkt tot de vakbeweging en de linkse partijen. Ook vanuit werkgevershoek en het CDA werd gepleit voor matiging van de inkomensontwikkeling aan de top. Overzien we welke concrete resultaten dit de afgelopen tien jaar heeft opgeleverd, dan kunnen we echter slechts concluderen: hoegenaamd niets. Steeds weer concludeerden de verantwoordelijke partijen dat er geen mogelijkheden waren om de topsalarissen werkelijk aan banden te leggen of dat de gevolgen daarvan ernstiger zouden zijn dan de kwaal.

De enige tastbare resultaten zijn dat bedrijven en instellingen tegenwoordig meer openheid moeten betrachten over de topsalarissen. Zo moeten ondernemingen nu de beloning van elk lid van de raad van bestuur afzonderlijk vermelden – in het verleden konden ze ermee volstaan de gezamenlijke beloning voor de gehele raad van bestuur in het jaarverslag op te nemen. Ook semi-publieke instellingen, zoals nutsbedrijven en zelfstandige bestuursorganen, moeten meer

inzicht bieden in de honorering van hun topfunctionarissen. Hierdoor hebben we nu in ieder geval een betrouwbaarder beeld van de ontwikkeling van de topinkomens. Maar dit heeft het ongenoegen alleen maar groter doen worden. We kennen nu immers ook het inkomen van individuele bestuurders tot in detail en weten dat ook in de semi-publieke sector de *sky* steeds meer de *limit* is.

De overheid stelt echter dat zij geen mogelijkheden heeft direct in te grijpen in de beloning van bestuurders in het bedrijfsleven. Zo antwoordde minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 20 juni 2006 op vragen van de SP: "Het laat ons niet onverschillig. Maar de verantwoordelijkheid ligt bij bestuurders, commissarissen en aandeelhouders" (*de Volkskrant* van 21 juni 2006). Die stellen op hun beurt echter geen andere keus te hebben dan marktconforme beloningen goed te keuren. Het is immers in het belang van de onderneming om goede bestuurders aan te trekken en te behouden en daaraan hangt nu eenmaal 'een prijskaartje'. Aangezien de markt voor topmanagers steeds meer een internationale, ja zelfs een wereldwijde, markt is, kunnen we in Nederland niet anders dan de prijs op de wereldmarkt volgen, op straffe van verlies van ons schaarse talent. We zijn er toch niet mee gebaat als onze topbestuurders naar het buitenland vertrekken?

Het argument dat de overheid niet bij machte is direct in te grijpen in topsalarissen heeft minder overtuigingskracht in de semi-publieke sector. Het gaat hierbij immers om bedrijven en instellingen die een publieke taak vervullen die hen door de overheid is opgedragen. De overheid kan hieraan in principe voorwaarden verbinden met betrekking tot de beloning van het management. Veel van deze semi-publieke instellingen zijn het afgelopen decennium echter 'op afstand' van de overheid geplaatst en worden geacht meer als private ondernemingen te gaan opereren. Daarin past niet meer dat de overheid zich rechtstreeks bemoeit met de salarissen. Die verantwoordelijkheid ligt nu ook bij het bestuur, de raad van commissarissen of de raad van toezicht van de betreffende instelling. En blijkbaar vinden die in de meeste gevallen dat, als de instelling meer als een private onderneming gaat functioneren, daar ook een overeenkomstige 'marktconforme' beloning bij past.

Weliswaar heeft de commissie-Dijkstal (2004) het kabinet geadviseerd om de maximumsalarissen in de semi-publieke sector (althans de publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen) gelijk te stellen aan het salaris van een minister – dat volgens de commissie overigens wel met dertig procent zou moeten worden verhoogd. De voorgestelde verhoging van het salaris van ministers heeft de gemoederen echter meer in beweging gebracht dan de (soms sterke) verlaging van de salarissen in de semi-publieke sector die dit voorstel zou impliceren. En ongetwijfeld hebben de bestuurders in de semi-publieke sector dit met veel genoegen aangezien, want het effect is geweest dat er met dit advies nog niets is gedaan.

Ondertussen worden de salarissen in de semi-publieke sector verder aangepast aan wat op de private markt gebruikelijk is.

Een goed voorbeeld daarvan zijn de nutsbedrijven (gas, elektriciteit, water). Nog niet zo lang geleden waren die een verlengstuk van de overheid, waar de salarissen dan ook overeenkwamen met die van ambtelijke diensten. Maar inmiddels zijn het privaatrechtelijke naamloze vennootschappen, waarvan de aandelen nog wel in publieke handen zijn. Zo zijn de aandeelhouders van energieproducent Nuon voornamelijk gemeenten en provincies. Niettemin besloot de raad van commissarissen van Nuon in oktober 2006 om het contract met topman Van Halderen te verlengen tot 2010 en daarbij tevens zijn vorstelijke basissalaris van ruim vier ton per jaar – exclusief toeslagen, die zijn totale inkomen nog kunnen verdubbelen – te handhaven. Een GroenLinks-gedeputeerde van de provincie Noord-Holland (een van de aandeelhouders) bepleitte weliswaar om in het nieuwe contract het salaris van de minister-president als uitgangspunt te nemen, maar hij kreeg onvoldoende steun van de andere aandeelhouders.

De argumentatie hiervoor valt te lezen in het Jaarverslag over 2005 van Nuon: "Het beloningsbeleid van Nuon heeft als doel zodanige omstandigheden te creeren dat de vennootschap in staat wordt gesteld talentvolle bestuurders aan te trekken, te motiveren en te behouden teneinde de bedrijfsdoelstellingen voor de lange termijn te kunnen realiseren. Het specifieke beloningsbeleid is gericht op de mediaan van de relevante beloningsmarkt en bevat de daarbij behorende vaste en resultaatafhankelijke componenten. Als relevante beloningsmarkt is gedefinieerd de algemene Nederlandse arbeidsmarkt voor bestuurders van ondernemingen van vergelijkbare omzet, personeelsgrootte en complexiteit" (p. 60). Opmerkelijk in deze argumentatie is dat op geen enkele wijze wordt verwezen naar het semi-publieke karakter van het bedrijf: men spiegelt zich volledig aan de private ondernemingen.

De gang van zaken rond de topsalarissen wijst uit dat de topbestuurders in ons land nog altijd de macht hebben om hun inkomenspositie voldoende af te schermen tegen aanvallen van buiten. Zij slagen er telkens weer in degenen die bij machte zouden zijn om direct in hun beloning in te grijpen ervan te overtuigen dat dit niet wenselijk is. Dit geldt voor de regeringspartijen, die hun bezorgdheid over de hoge beloningen niet hebben willen of durven omzetten in concrete wettelijke ingrepen. En het geldt evenzeer voor de commissarissen en de aandeelhouders van de ondernemingen, die doorgaans de argumentatie van de bestuurders overnemen, zoals hierboven geïllustreerd voor het geval van Nuon. Degenen die wel pleiten voor min of meer directe ingrepen in de topsalarissen, zoals de vakbeweging en enkele linkse partijen, hebben echter niet de macht om de daad bij het woord te voegen.

2. Machteloosheid aan de voet van de beloningspiramide

Ondertussen staat, aan het andere uiteinde van de piramide, het minimumloon al jaren ter discussie. Hier zijn het heel andere zaken die zorgen baren. Waar aan de top het marktmechanisme wordt aangeroepen om een extra verhoging van de salarissen te rechtvaardigen, zou datzelfde marktmechanisme het aan de 'onderkant' juist noodzakelijk maken dat het minimumloon achterloopt bij de gemiddelde loonontwikkeling. Waar aan de top het probleem een dreigend tekort aan geschikt aanbod zou zijn, is het probleem aan de onderkant juist een tekort aan vraag. Zo zijn in de loop van de tijd ontelbare studies verschenen waarin het negatieve effect van het minimumloon op de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt geschat. Hoewel de schattingen van de grootte van dat effect sterk uiteenlopen, bestaat er brede consensus onder economen dat een relatief hoog minimumloon slecht is voor de werkgelegenheid van laagopgeleiden en andere kansarme groepen op de arbeidsmarkt.[1]

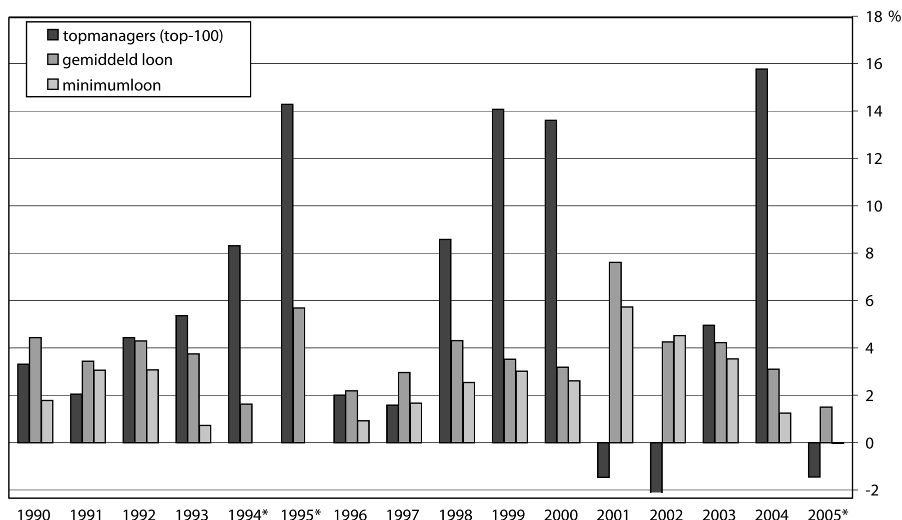
De marktconforme oplossing voor dit probleem is een verlaging van het minimumloon – of toch in ieder geval van de loonkosten op minimumloonniveau – om de vraag naar laagproductieve werknemers te stimuleren. Dat is dan ook precies wat de afgelopen decennia is gebeurd. Bedroeg het wettelijk minimumloon in 1983 nog 62 procent van het gemiddelde loon, in 2005 was dit nog slechts 42 procent. Gecorrigeerd voor inflatie daalde het reële minimumloon in deze periode met zestien procent (vergeleken met 1979, toen het reële minimumloon zijn hoogste punt bereikte, zelfs met 21%). Toch valt nog steeds regelmatig te horen dat de hoogte van het minimumloon een belemmering vormt voor een goede werking van de onderkant van de arbeidsmarkt. Zo stelde het CDA in zijn laatste verkiezingsprogramma voor om nieuwe werknemers gedurende twee jaar tegen het minimumjeugdloon voor 21-jarigen te laten werken, dat 27,5 procent onder het minimumloon voor volwassenen ligt.

Opmerkelijk is dat de laagbetaalden zelf geheel afwezig zijn in het debat over het minimumloon. Terwijl topbestuurders maar al te goed weten te beargumenteren waarom een hoog salaris noodzakelijk is, wordt er vooral *over* de werkenden (en niet-werkenden) aan de onderkant van de arbeidsmarkt gesproken. Een voorstel om het minimumloon te verlagen roept dan ook zelden protesten op van degenen die het direct treft, maar hooguit van hun belangenbehartigers, vakbonden en linkse politieke partijen. Minimumloners vormen nu eenmaal geen machtsfactor. Integendeel, het feit dat je tegen het minimumloon werkt betekent haast per definitie dat je een zwakke arbeidsmarktpositie hebt en alleen *dankzij* dat wettelijk minimumloon niet met nog minder genoegen moet nemen. Dan bevind je je niet in een positie om eisen te stellen, laat staan te dreigen met bepaalde negatieve consequenties als je inkomenspositie niet verbeterd wordt.

3. Het resultaat: een groeiende kloof tussen top en voet

Wat de consequenties zijn van het verschil in macht tussen topbestuurders en minimumloners laat figuur 1 zien. Deze figuur toont allereerst de jaarlijkse stijging tussen 1990 en 2005 van het gemiddelde brutosalaris (inclusief bonussen en andere toeslagen) van de bestuurders van de honderd best betalende grote ondernemingen, kortweg aangeduid als de top-100.[2] Tevens is in deze figuur de jaarlijkse stijging van het gemiddelde brutoloon van alle werknemers met een voltijdbaan weergegeven en de jaarlijkse stijging van het brutominimumloon. Allereerst valt op dat in tien van de zestien jaren de topsalarissen sterker stegen dan het gemiddelde loon en het minimumloon. Verder vertonen de topsalarissen aanmerkelijk scherpere fluctuaties dan het gemiddelde loon en het minimumloon, fluctuaties die bovendien steeds groter worden.

Figuur 1 Jaarlijkse loonstijging, 1990-2005

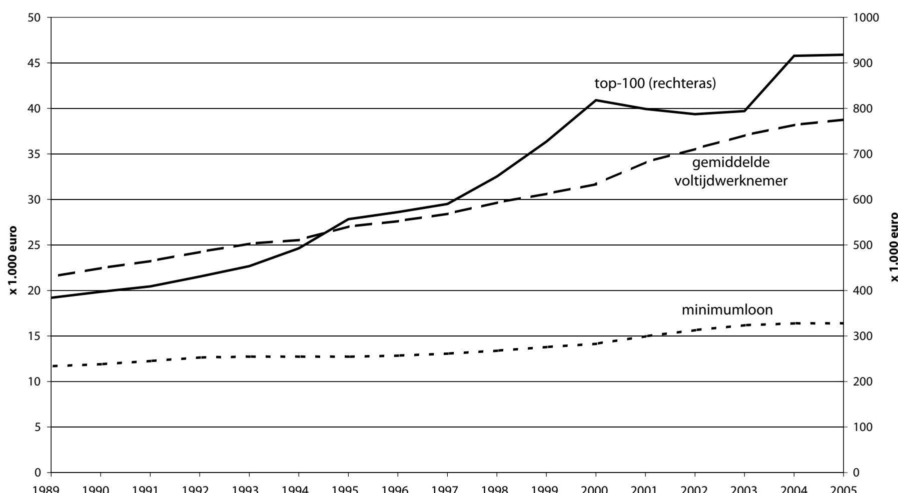


Bron: gegevens ontleend aan www.volkskrant.nl/topinkomens. Bewerking Paul de Beer
* Voor de jaren 1994, 1995 en 2005 is er geen kolom minimuminloon, omdat de stijging van het minimumloon toen 0,0% was.

Het is dus waar, zoals vaak als rechtvaardiging voor de hoge beloningen aan de top wordt aangevoerd, dat topbestuurders minder zeker zijn van hun loon dan de gemiddelde werknemer. Maar hoewel de topsalarissen in twee jaren (2001 en 2002) zelfs daalden, werden deze dalingen meer dan gecompenseerd door de stij-

gingen in de andere jaren. Dit wordt duidelijk als we in figuur 2 de ontwikkeling van de beloningsniveaus tussen 1990 en 2005 schetsen.[3] De topsalarissen zetten we hier op een aparte as af, omdat het minimumloon in de figuur anders vrijwel zou samenvallen met de x-as. Figuur 2 toont dat de topsalarissen in de afgelopen vijftien jaar per saldo beduidend sterker zijn gegroeid dan het gemiddelde en het minimumloon. In 1990 verdiende de top-100 gemiddeld achttien maal zoveel als de gemiddelde voltijdwerknemer, in 2005 was dit 24 maal zoveel.

Figuur 2 Ontwikkeling van topsalarissen (top-100), gemiddelde voltijdloon en minimumloon, 1989-2005



Bron: gegevens ontleend aan www.volkskrant.nl/topinkomens. Bewerking Paul de Beer

Uit de figuren 1 en 2 blijkt ook dat het minimumloon op zijn beurt is achtergebleven bij het gemiddelde loon. Ten dele komt dit doordat de zogenaamde koppeling tussen het minimumloon en de algehele loonontwikkeling in enkele jaren niet is toegepast. In 1994, 1995 en 2005 werd het minimumloon 'bevroren' en in 1993 en 2004 werd niet volledig 'gekoppeld'. Maar ook in de meeste jaren waarin de koppeling wel werd toegepast steeg het minimumloon minder sterk dan het gemiddelde loon. Dit komt doordat de koppeling is gebaseerd op de contractloonstijging in cao's, terwijl de feitelijke lonen meestal sterker stijgen ten gevolge van periodieken, prestatie-elementen en dergelijke.[4] Hierdoor is het minimumloon ten opzichte van het gemiddelde loon sinds 1990 met elf procentpunten gedaald (van 53% naar 42%). De kloof met de topsalarissen is vanzelfsprekend nog sterker toegenomen. In 1990 was het salaris van een topbestuurder gemiddeld 33

maal het minimumloon, in 2005 was dit opgelopen tot 56 maal. Een topbestuurder verdient in een week tijd dus méér dan een minimumloner in een heel jaar.

4. De markt als rechtvaardiging?

Vergelijken we de argumenten die worden aangevoerd om de topsalarissen te verhogen en om het minimumloon te verlagen, dan valt op dat ze beide een beroep doen op 'de markt'. De (vermeende) schaarste aan topbestuurders rechtvaardigt voor hen een hogere beloning, terwijl het tekort aan banen voor laagproductieve werknemers een lager minimumloon gewenst maakt. Maar hoe gerechtvaardigd zijn deze argumenten?

Dat Nederlandse topbestuurders op een internationale markt opereren en dat hun beloning zich dus moet aanpassen aan de verhoudingen op die markt, wordt weliswaar vaak beweerd, maar zelden gestaafd. Feitelijk is het aantal Nederlandse managers dat tot de top van een buitenlandse onderneming is doorgedrongen zeer beperkt. Volgens een recent onderzoek zijn slechts elf Nederlanders lid van de topdirectie van een beursgenoteerde onderneming in een van de andere 'oude' lidstaten van de EU (Van Veen en Marsman 2007). Daar kunnen weliswaar nog wat Nederlandse bestuurders buiten de EU-15 aan worden toegevoegd, maar het totale aantal Nederlanders in buitenlandse topfuncties komt hoogstwaarschijnlijk niet boven de twee dozijn uit. Daar staat tegenover dat van de 110 bestuurders van de Nederlandse ondernemingen die zijn opgenomen in de AEX-index bijna de helft uit het buitenland afkomstig is! Deze cijfers duiden er op dat slechts weinig Nederlandse managers daadwerkelijk op een internationale arbeidsmarkt actief zijn, en dat de Nederlandse topsalarissen internationaal zeer concurrerend zijn. Dat schaarste aan topmanagers een verhoging van de topsalarissen in Nederland zou rechtvaardigen wordt dus allerminst door de feiten gestaafd.

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zo wordt algemeen aangenomen, zou er sprake zijn van een tekort aan banen in verhouding tot het beschikbare arbeidsaanbod. Ook hiervoor zijn echter veel minder empirische aanwijzingen dan doorgaans gemakshalve wordt verondersteld. Zo waren er volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek in 2004 493.000 zogenaamde elementaire banen (voor minimaal twaalf uur per week), dat zijn banen waarvoor geen opleiding of ten hoogste basisonderwijs vereist is. Het deel van de beroepsbevolking dat niet over een diploma van het voortgezet onderwijs beschikt, beliep echter 'slechts' 398.000 personen. Anders gezegd, er is geen tekort, maar juist een overschot van bijna honderdduizend eenvoudige banen! Dat toch relatief veel laagopgeleiden werkloos zijn, komt doordat vier op de tien elementaire banen worden bezet door mensen die in feite te hoog opgeleid zijn. Voor een flink deel gaat het

hierbij om scholieren en studenten met een bijbaan, bijvoorbeeld in de horeca of detailhandel.

Er is niet alleen sprake van een overschot aan eenvoudige banen, dit overschot neemt bovendien toe. Zo waren er tien jaar eerder, in 1994, nog maar 360.000 elementaire banen, terwijl de ongeschoolde beroepsbevolking toen 600.000 personen omvatte. Zo bezien heeft de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden zich de afgelopen tien jaar dus heel gunstig ontwikkeld (zie hierover uitvoeriger De Beer 2006). In plaats van voor een verlaging pleit dit dus veel eerder voor een verhoging van het minimumloon.

5. Verantwoordelijkheid aan de top en de voet van de beloningspiramide

De feitelijke situatie aan de bovenkant en de onderkant van de arbeidsmarkt biedt dus geen rechtvaardiging om de beloningsverschillen steeds verder uiteen te laten lopen. Er is echter nog een geheel andere reden om de standaardargumenten voor hogere topsalarissen en een lager minimumloon niet zonder meer te accepteren. Deze heeft betrekking op de veronderstelde motivatie van werkenden aan de bovenkant en de onderkant van de arbeidsmarkt.

Wie hogere topsalarissen wenselijk acht, gaat ervan uit dat topbestuurders hun motivatie om een topprestatie te leveren primair ontlenen aan hun (financiële) beloning. Topbestuurders zijn in deze visie calculerende burgers die vooral hun eigenbelang op het oog hebben en sterk reageren op financiële prikkels. Als een bestuurder in het buitenland meer kan verdienen dan in Nederland, is het blijkbaar vanzelfsprekend dat hij naar het buitenland vertrekt. En als een onderneming haar topbestuurders minder betaalt dan een concurrent, is het blijkbaar even vanzelfsprekend dat deze bestuurders daardoor – of zelfs daarom – minder goed presteren. De enige verantwoordelijkheid die een topmanager in deze visie heeft is om zijn (zelden: haar) eigenbelang na te jagen en dus sterk op financiële prikkels te reageren. Je kunt van een manager toch niet verwachten dat hij het belang van de onderneming vóór zijn privébelang laat gaan? Paradoxalerwijze is de consequentie hiervan dat het juist *daardoor* in het belang van de onderneming is om haar top een hoog salaris te betalen, want alleen dan zullen de bestuurders zich maximaal voor het bedrijf inspannen. Een pleidooi voor een hoge(re) beloning van topmanagers is dus niet alleen gebaseerd op een onjuiste interpretatie van de werking van de top van de arbeidsmarkt, maar ook op een zeer enge interpretatie van de verantwoordelijkheden van topmanagers: die zijn blijkbaar gelegitimeerd om louter hun eigenbelang na te jagen.

Als het topmanagers zelf wordt gevraagd, lijken zij zich doorgaans echter in het geheel niet in dit beeld te herkennen. Zij hebben juist bij uitstek het belang

van de onderneming op het oog. En geld, ach, dat is natuurlijk helemaal niet zo belangrijk en zeker niet de voornaamste drijfveer om hard te werken. Maar ja, ze werken nu eenmaal op een internationale markt en kunnen dus weinig anders doen dan zich aanpassen aan de salarissen die daar betaald waren. Wat ze er niet bij vertellen is dat dit argument natuurlijk alleen overtuigingskracht heeft als andere managers *wel* veel belang hechten aan een hoge beloning. Anders gezegd, als alle topmanagers het belang van hun onderneming voorop zouden stellen, zou er geen enkele rechtvaardiging meer zijn om voor hogere topsalarissen te pleiten. Zo hebben zij zelf het beeld van de onverantwoordelijke topmanagers nodig om politici onder druk te zetten om niet in de topsalarissen in te grijpen. Het is opmerkelijk hoe gemakkelijk dit als een valide argument wordt geaccepteerd.

Terwijl het bij topmanagers klaarblijkelijk acceptabel wordt geacht dat zij alleen voor een topbeloning in beweging zijn te krijgen, wordt het bij personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt juist vaak als een probleem gezien als zij 'gevoelig' zijn voor financiële prikkels. Immers, in ons inkomensgebouw is er slechts een klein verschil tussen een minimumuitkering en het nettominimumloon. Voor een kostwinner met kinderen gaat het om niet meer dan 80 euro verschil per maand. Een volledige werkweek levert aan de onderkant van de arbeidsmarkt dus slechts een geringe financiële compensatie op.

Dat dit uitkeringsgerechtigden weinig financiële prikkels biedt om een laagbetaalde baan te accepteren, wordt algemeen erkend. Het wordt al jaren bediscussieerd onder de noemer van de armoedeval. Maar hoewel al lang onderkend, is er nog weinig aan gedaan. De afstand tussen nettominimumloon en netto-uitkering is wat verhoogd door in de inkomstenbelasting voor werkenden een arbeidsaftrek in te voeren van 1.243 euro per jaar. Maar tot pleidooien om het minimumloon zelf te verhogen heeft het nog niet geleid.

Een belangrijke reden hiervoor is dat het niet legitiem wordt geacht als iemand uit financiële overwegingen ervoor kiest om niet langer te werken en een uitkering aan te vragen. Ook al levert een baan je weinig meer op dan een uitkering, je wordt toch geacht voor de baan te kiezen. Recht op een uitkering heb je immers alleen als je niet *kunt* werken. Van laagbetaalde werkenden wordt dus verwacht dat zij hun gedrag niet laten bepalen door het soort financiële motieven dat aan de bovenkant van de arbeidsmarkt wel acceptabel wordt gevonden. Anders gezegd, aan een minimumloner mogen we blijkbaar hogere morele eisen stellen dan aan topbestuurders. Van een minimumloner wordt verwacht dat hij/zij niet alleen zijn/haar eigenbelang najaagt, maar ook de verantwoordelijkheid op zich neemt om de samenleving niet onnodig op kosten te jagen. Een minimumloner wordt geacht primair te werken, omdat het een maatschappelijke plicht is en hopelijk ook omdat het werken zelf hem of haar bevrediging of

zelfrespect schenkt – al is dat laatste voor een baan aan de onderkant heel wat minder vanzelfsprekend dan aan de bovenkant. Anders dan aan de top van de arbeidsmarkt is het voor de overheid ook eenvoudiger om die verantwoordelijkheid aan de onderkant af te dwingen. De overheid beslist immers of een niet-werkende recht heeft op een sociale uitkering. En een minimumloner ontbreekt het in het algemeen aan de macht om met repercussies te dreigen als hij/zij zijn/haar zin niet krijgt.

6. Tot slot

Economische macht biedt niet alleen veel directe voordelen – niet in de laatste plaats een hoog inkomen –, maar ook de mogelijkheid om het maatschappelijke en politieke debat naar je hand te zetten. Hoewel het maatschappelijk ongenoegen over de beloning van topbestuurders groot is, weten zij met succes het marktmechanisme aan te voeren als argument om hun meer dan royale inkomen te rechtvaardigen. Het feit dat zij hun claims niet met onderzoek kunnen staven, sterker nog, dat onderzoek deze weerlegt, legt blijkbaar onvoldoende gewicht in de schaal. Zelfs het feit dat hun argumentatie slechts stand kan houden als we ervan uitgaan dat de meeste managers geldwolven zijn, versterkt hun positie slechts. De morele verontwaardiging daarover verliest het steeds weer van de angst dat zij hun dreigementen waar zullen maken en het Nederlandse bedrijfsleven werkelijk zullen schaden. Economische macht biedt dus ook de mogelijkheid om je maatschappelijke verantwoordelijkheid te ontlopen en levert zelfs een rechtvaardiging voor immoreel gedrag.

Economische machteloosheid biedt die mogelijkheden vanzelfsprekend niet. Wie zich aan de onderkant van het inkomensgebouw bevindt – of dit nu in een laagbetaalde baan of een uitkering is – moet juist aan allerlei voorwaarden voldoen. Hij of zij wordt geacht het maatschappelijke belang minstens zozeer in het oog te houden als het eigenbelang. Gevoeligheid voor financiële prikkels wordt aan de onderkant juist als een probleem gezien. Derhalve wordt het maatschappelijk gewenste gedrag niet of nauwelijks gestimuleerd door een financiële beloning te bieden, maar vooral door met sancties te dreigen. Bovendien worden degenen die zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden steeds meer zelf verantwoordelijk gehouden voor hun positie. Een laag inkomen is primair een symptoom van een tekortschietende productiviteit. De oplossing daarvoor is dan ook niet een hoger minimumloon, maar investeren in je eigen verdiencapaciteit, door scholing, meer werkervaring of harder werken.

Nederland heeft de naam een zeer genivelleerd land te zijn, met relatief kleine inkomensverschillen en een beperkte mate van machtsongelijkheid. Als we de

top en de voet van de beloningspiramide vergelijken, blijkt de afstand echter zeer groot te zijn en sinds begin jaren negentig fors te zijn gegroeid. Bovendien blijken degenen die de topposities bekleden vele malen beter in staat te zijn de politieke besluitvorming over hun inkomens naar hun hand te zetten dan de minimumloners. De economisch machtigen slagen er hierdoor in hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te ontlopen, terwijl de machtelozen aan de voet van de beloningspiramide juist in toenemende mate zelf verantwoordelijk worden gehouden voor hun positie.

Noten

1 Een van de zeldzame uitzonderingen hierop vormt het onderzoek van de Amerikaanse economen Card en Krueger (1995) die in hun boek *Myth and Measurement* betoogden dat een verhoging van het wettelijk minimumloon juist tot meer werkgelegenheid kan leiden, doordat het meer arbeidskrachten naar de arbeidsmarkt lokt.

2 Deze cijfers zijn gebaseerd op de gegevens die *de Volkskrant* jaarlijks publiceert van de beloning van de raad van bestuur van de grootste Nederlandse ondernemingen zoals die worden vermeld in de jaarverslagen. De gegevens beperken zich derhalve tot naamloze vennootschappen die in hun jaarverslagen gegevens over de bezoldiging van het topmanagement vermelden. Tot enkele jaren geleden waren ondernemingen met één bestuurder niet verplicht de beloning te vermelden, zodat deze bedrijven alleen de laatste jaren in het overzicht zijn opgenomen. Om te voorkomen dat de jaarlijkse stijging (of daling) van de topsalarissen te zeer wordt beïnvloed door wisselingen in de bedrijven waarvoor gegevens beschikbaar zijn, is de top-100 voor ieder jaar gebaseerd op die ondernemingen waarvoor ook de gegevens van een jaar eerder beschikbaar waren. De jaarlijkse stijging of daling van de topsalarissen betreft dus steeds veranderingen *binnen* deze 100 bedrijven en wordt niet beïnvloed door verschuivingen tussen bedrijven die de top-100 betreden of verlaten. Deze berekeningswijze verschilt van die van *de Volkskrant*, zodat de cijfers in deze figuur niet overeenkomen met de cijfers die *de Volkskrant* eerder heeft gepubliceerd.

3 In deze figuur is de top-100 wel voor ieder jaar afzonderlijk bepaald, ongeacht de vraag of voor dezelfde ondernemingen ook gegevens voor een jaar eerder beschikbaar waren.

4 Dat het minimumloon in 2002 iets sterker steeg dan het gemiddelde loon wordt verklaard door het feit dat het minimumloon de CAO-lonen met een half jaar vertraging volgt; de sterke stijging van het minimumloon in 2002 vloeide dus deels voort uit de sterke algehele loonstijging in 2001.

Literatuur

Beer, P. de (2006) 'Perspectieven voor de laagopgeleiden', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 22 (3): 218-233.

Card, D. & A.B. Krueger (1995) *Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton (NJ): Princeton University Press.

Commissie-Dijkstal (Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur) (2004) *Over dienen en verdienen*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Nuon (2006) *Jaarverslag 2005*. Amsterdam: n.v. Nuon.

Veen, K. van & I. Marsman (2007) 'Is er een Europese arbeidsmarkt voor topmanagers?', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 23 (1).

Volkskrant, de (diverse jaren) Topsalarissen: <http://www.volkskrant.nl/achtergrond/-economie/topsalarissen/> en het onderzoek naar topinkomens in het bedrijfsleven, dat jaarlijks in juni wordt gepubliceerd.

6

SOCIAAL ATLANTIS

Ellie Smolenaars, wetenschapsjournalist en sociaal-wetenschappelijk onderzoeker[1]

1. Inleiding

"De feeks, de helleveeg, het buitengemeen toornig, boosaardig wijf, dat me vanmorgen te lijf wilde, luisterde doodgewoon naar geen gewone taal, al was haar naam ontdaan van alle franje: Kee." Zo beschrijft een sociaal werker in 1939 zijn kennismaking met een vrouw die aanklopte voor meer steun voor haar man. Kee representeert één van twee dominante mensbeelden in de armenzorg tussen grofweg 1930 en 1950. De armen zijn gevaarlijk, zoals Kee, of zielig. De wetgeving ademt de geest van wat wel 'staatsonthouding' wordt genoemd: de staat onthoudt zich in principe van bemoeienis met armen. Alles draait om zelfredzaamheid; tegen gemis aan verantwoordelijkheidsbesef zijn geen wetten te maken. Hierbij past het principe van de Werkverschaffing: wie niet werkt, die zal niet eten. Driekwart eeuw later, in 2004, doet met de Wet Werk en Bijstand de *work first*-aanpak opgang: eerst en zo snel mogelijk aan het werk, pas in het uiterste geval financiële ondersteuning. Deze aanpak benadert op het eerste oog de aanpak uit de jaren dertig, maar het onderliggende mensbeeld is een totaal andere: armen zijn niet zielig en – meestal – ook niet gevaarlijk.

Mensbeelden zijn een interessante focus, omdat in de (taal van de) dominante mensbeelden in de sociale zekerheid de oplossingen voor armoede besloten liggen (Engbersen & Jansen 1991). De klant van nu krijgt arbeidsbemiddeling en dat vinden we vanzelfsprekend. Maar dat was het niet: ooit kregen werklozen steun, later kregen bijstandsgerechtigden bijstand en tot voor kort ontvingen cliënten een uitkering. In een eerdere publicatie gingen we op onderzoek uit naar het mensbeeld in wetgeving en uitvoering van armenzorg en bijstand tussen 1930 en

2004. Wat werd er van mensen verwacht? Wat geëist? Hoe werden ze bejegend? Hoe veranderde het dominante mensbeeld? In dit essay neem ik de kans waar om met name de analyse van mensbeelden van de huidige tijd, vanaf de introductie van de Wet Werk en Bijstand in 2004, aan te scherpen. Voor een uitgebreid notenapparaat verwijs ik de lezer graag naar een publicatie ter gelegenheid van het zeventigjarig bestaan van de Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid (Divosa) (Smolenaars & Beijering 2004).

Wat gebeurde er eigenlijk met Kee, die dit essay als een feeks binnenstormde? Kee voegde zich niet naar de weigering tot extra steun. De sociaal werker verhaalde: "Haar ogen begonnen te vonken. Ze schudde haar wijd uitstaande blonde haren, gelijk 'n leeuw z'n manen, bukte zich en had in 'n ommezien haar elegant schoentje van haar vleeschkleurig kousje getrokken om er zwaaiend mee voor m'n neus te manoeuvreren."

2. Gevaarlijk en zielig (1930-1950)

Iemand als Kee zie je niet over het hoofd. Armoede is in Nederland in de jaren dertig en veertig pijnlijk zichtbaar. Kinderen bedelen om brood bij het huis van de directeur van de Amsterdamse dienst voor maatschappelijke steun. "De armen zijn steeds bij ons" is een veel gereciteerde bijbelse uitspraak in die tijd. A.T. de Jong, medeoprichter van Divosa, zegt in 1934: "De armlastigen waren afhankelijk en behoorden zich te gedragen zoals wij dat vonden." En dat doen ze niet altijd. In Leiden worden de gemeentelijke armenzorgers daarom uitgerust met een gummistok.

Een van de grootste drama's voltrekt zich in de Amsterdamse Jordaan als de regering-Colijn in juni 1934 aankondigt de uitkeringen te verlagen. Opstand wordt neergeslagen met tanks en geweren: gevaarlijke armen worden met gevaarlijke middelen bestreden en minimaal vijf mensen verliezen het leven. Een dieptepunt in de Nederlandse sociale geschiedenis.

Voor de armen is het een kwestie van overleven. Ook de ruimere kring van gezin, (schoon)ouders, kinderen, grootouders en kleinkinderen heeft onderhoudsverplichtingen. Er leeft de nodige haat jegens de helpers en er is de nodige trots: "Het volk haat den armbezoeker, want het heeft u niet noodig, doch het heeft behoefte aan vrijheid en gelegenheid tot ontwikkeling op eigen kracht." Het vigerende mensbeeld, in deze periode van grote sociale en economische nood, is dat armen zelf verantwoordelijk zijn voor een situatie, die niet hun eigen schuld hoeft te zijn. Voor de allerergste gevallen is er de Armenwet 1912 als *ultimum refugium*.

3. Asociaal en bijstandsbehoevend (1950-1970)

Hebben de gevaarlijken van de jaren dertig nog iets krachtigs – mondige werkloze arbeiders die de armenzorger van de trap dreigden te meppen –, de armen van vlak na de oorlog oogsten vooral dwingende, persoonlijke adviezen. Met het aantrekken van de economie in het naoorlogse Nederland blijven uiteindelijk vooral de zwakken over voor de armenzorg en de bijstand.

Sociaal werkers, volop aan het professionaliseren naar het voorbeeld van het Amerikaanse *casework*, zien de ontspoorden als *social casualties*. Menig sociaal werker is in deze tijd somber gestemd over het oplossen van de asocialiteit van de armen. In de meest extreme vorm leidt die opvatting tot het sturen van mensen naar gezinsoorden. Zo gaan er kinderen naar kampen van het ministerie van Onderwijs. Dat heet eufemistisch 'vorming buiten schoolverband'. Een bewoonster van een Gezinsoord voor Maatschappelijk Onaangepaste Gezinnen in Drenthe vertelt: "'t Ergste voor mij was, (...) ik was gewend te eten zoals ik wou. Daar kreeg je een boekje en er stond op, dat mag je hebben. Om de twee, drie weken mocht je een kilo suiker, koffie, een ons in de week, pakje thee in de maand. (...) Melk moest je hebben, brood, aardappelen, boter. En tabak werd dan bijvoorbeeld minder. Vis kreeg je ook minder, zij schrapten het door."

Het individu of het gezin wordt overigens niet rechtstreeks verantwoordelijkheid gehouden voor zijn onmaatschappelijkheid. Het is niet hun eigen schuld dat de mensen asociaal zijn, dat wordt veeleer geweten aan het bijzondere tijdsgewricht. Wat in de oorlog immers nog zelfredzaamheid heette, wordt in de jaren vijftig deviant en soms zelfs crimineel gedrag. Losbandigheid wordt niet meer getolereerd en aanpassing afgedwongen.

Als verdedigingswerk tegen de armoede wordt in 1963 de Algemene Bijstandswet opgeworpen. Bedoeld als laatste redmiddel is het gebouwd met een groot vertrouwen in het goede van de mens. Minister Marga Klompé heeft een hekel aan de woorden 'zakgeld' en 'kneusjes': "Ik wilde een wet maken (...) waarop iedere burger een beroep kon doen, met opgeheven hoofd, en waardoor hij niet in een atmosfeer zou worden geplaatst, die in strijd zou zijn met zijn vrijheid en met de waardigheid van zijn menselijke persoon." Haar KVP-partijgenoot Zwanikken zegt het begin jaren zestig zo: "Het begrip armen (zal) uit ons staatsrechtelijk vocabulaire verdwijnen. We zullen dan nog uitsluitend bijstandsbehoevenden ontmoeten."

4. Uitkeringstrekkers en cliënten (1970-1996)

Dan verandert de sfeer grondig. Terugkijkend op die overgang zegt de directeur van de Amsterdamse Sociale dienst, Jaap Maasdam: "Ik heb als één van de eersten begin 1970 meegeholpen met het liquideren van de hele waanzinnige toe-

stand met de onmaatschappelijkheidsbestrijding in de woonscholen." De nadruk komt te liggen op materiële rechten. Goed bedoeld en door Joop Den Uyl vol ingezet leidt de nadruk op koopkracht ertoe dat cliënten vooral een zakelijke relatie onderhouden met een sociale dienstverleningsorganisatie. De verzamelterm 'minima' vindt ingang, brengt honderdduizenden mensen onder een noemer en benadrukt één dimensie van de mens: zijn koopkracht.

De arme is daarmee vooral uitkeringsontvanger. Nieuw is de 'bewust werkloze'. Zoals Marja Jongejan die, in 1987, op 29-jarige leeftijd werkloos wil blijven. Ze kan met weinig geld toe en is actief in het vrijwilligerswerk: "Ik heb geen tijd om te werken. Soms moet ik een groot kruis in mijn agenda zetten. Die dag heb ik vrij. Anders ben ik zeven dagen per week bezig. En houd ik geen tijd over voor mezelf."

Het woord 'cliëntgericht' wordt geïntroduceerd. Het cliëntbegrip vervangt categoriale termen als bejaarden en woonwagenbewoners, waarmee in de jaren zestig de ontvangers werden aangeduid. 'Cliëntgericht' staat voor een zekere verzakelijking van de relatie met de sociale dienst, overigens ook gevoed door de grote toeloop van cliënten.

Dit passieve mensbeeld van de ontvanger hangt samen met de mineure stemming in de jaren zeventig. Overweldigd door de oliecrisis en de explosief stijgende werkloosheid, heerst het idee dat grote groepen kansloos zijn en zullen blijven. De cliënt is niet verantwoordelijk voor, en ook niet schuldig aan zijn of haar situatie. Ook de samenleving kan er weinig aan doen, is de heersende teneur. Daardoor belandt bijvoorbeeld Ad Cools, oud-textielarbeider bij het arbeidsbureau, in de kaartenbak voor bemiddeling voor zijn oude beroep. "Werk dat niet meer bestaat", zegt hij gepijnigd in een interview in 1987. Hij is dan twaalf jaar werkloos. En directeur Jaap Maasdam? "Er is een sollicitatieplicht", zegt hij. "Die passen we vrij passief toe. Ik ben daar wat terughoudend in. Ik ben er niet zo rouwig om dat het voor-wat-hoort-wat-systeem verdwenen is."

5. Klanten en talenten (1996-2004)

In tijden van economische voorspoed resteren in de bijstand de echte achterblijvers. Een voorname rol speelt de economische ontwikkeling: de crises in de jaren dertig en tachtig maakten dat er een kritische massa van armen was, waardoor niet alleen *the least*, *the last*, *the lost* en *the latest* tot de armen behoorden, maar ook gewone arbeiders, getroffen door de neergaande conjunctuur (Schuyt 1991).

In de jaren negentig zit het economisch tij weer mee en behoren de blijvers in de bijstand tot een groep waar de problemen zich opstapelen. Alleen heten ze dit keer niet, zoals in de jaren vijftig, 'onmaatschappelijk'; ze zijn in het heersende idioom 'fase-4-cliënt.' De introductie van de term 'fase 4' – en fasen 1 tot en met 3 –

is afkomstig uit een samenwerkingsverband tussen de Arbeidsvoorziening en sociale diensten in de regio Amsterdam, Zaanstreek en Waterland. De werelden van materiële dienstverlening en arbeid vinden elkaar in dit samenwerkingsverband, waarin het draait om bemiddeling, activering en om verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt. Dat is wat de fase-4-cliënt speciaal maakt: deze cliënt is het verst verwijderd van de arbeidsmarkt. Kanteling van de dienstverlening is een sleutelbegrip. Dat wil zeggen, niet de logica van de aanbieder van diensten moet centraal staan, maar de logica van de burger. Idealiter worden vaste, bureaucratische routes vermeden en wordt gezocht naar creatieve inpassingsmogelijkheden.

Het 'klantenprofiel' komt op. Zo licht een bemiddelingsadviseur in 2003 toe: "Deze man vindt flexibele werktijden prima, is heel communicatief over de telefoon, vaardig op de computer en kan goed zelfstandig werken. Dat klinkt heel anders dan wanneer je het over een loodgieter hebt die arbeidsongeschikt thuis zit." Het klantenprofiel moet passen binnen de behoeften van de flexibele arbeidsmarkt. "Meedoen, meer werk, minder regels", luidt de leus van het kabinet-Balkenende II. Het vigerend mensbeeld dat past bij het primaat van de vraag op de arbeidsmarkt is de kneedbare mens. Zelf verantwoordelijk en ook zelf schuldig wanneer deelname niet lukt.

Soms is 'bemoeizorg' nodig. Koersvast, een klein Amsterdams detacheringsbureau voor langdurig werklozen, verhaalt van Benito. Na 25 jaren van werkloosheid, verslaving en gevangenisverblijven wordt hij nu door een wekdienst elke morgen uit zijn bed gebeld om te zorgen dat hij op tijd op zijn werk is bij een papierverwerkend bedrijf. Achter de lopende band scheidt hij papiersoorten en hij mag zo nu en dan mee als bijrijder om papier op te halen. Hij verdient zijn eigen geld, maar het invullen van een acceptgirokaart en vervoer naar zijn werk moeten voor hem worden geregeld. De realiteit van Benito staat loodrecht op de retoriek van profielen, talenten en capaciteiten. Maar hij is tenminste niet opgegeven, zoals textielarbeider Ad Cools in de jaren zeventig en tachtig.

De verantwoordelijkheid schuift in de richting van de betroffenen, eigenlijk voor het eerst sinds de jaren dertig – en wel op niet mis te verstane wijze. De Wet Werk en Bijstand (WWB) van 2004 wil een duidelijk signaal afgeven. Iedereen moet en kan met werk zijn brood verdienen. De WWB staat bovendien voor het primaat van de decentrale aanpak: op decentraal niveau kent men de aanvrager het beste en daar kan dan ook het best bemiddeld worden naar werk en/of opleiding.

De uitstroombegeleiding, in de jaren negentig opgezet, wordt verder uitgebouwd. Er zijn de nodige lokale verschillen, maar in principe moeten schoolverlaters en andere aanvragers van een bijstandsuitkering meteen aan het werk. Gebruikmaken van de sociale zekerheid is ongewenst en pas in laatste instantie aan de orde.

Opvallend daarbij is dat het woord 'uitkering' meer en meer van het toneel verdwijnt. Het is niet meer het vanzelfsprekende, neutrale begrip van vroeger, zoals nog wel gebruikt in 'pensioenuitkering'. En het begrip 'vangnet' in 'de bijstand als vangnet' wordt vrij achteloos vervangen door 'vangrail'. Tekenend, want een vangrail is een aanzienlijk hardere versie van het vangnet; de vangrail maakt van de weg raken onmogelijk. De klant is een aanvrager van hulp (bijstand) en die aanvrager moet richting normaliteit, richting betaalde arbeid worden geleid. De taal van de zelfredzaamheid neigt daarbij naar oud-Hollandse zeemanstaal: aan het roer, op stevige, eigen benen staan. De weg ernaartoe is in Engels, *work first,* vocabulaire gestoken. Een tikje bureaucratisch met een grote vleug dramatiek, net als de 'sociale heroveringstaal', waarmee in de grote steden op indringende en offensieve wijze met *task forces* de strijd om de publieke ruimte wordt aangegaan (Engbersen et al. 1998 en 2005).

Als mensen aan de balie van de sociale zekerheid 'aanvragers' en 'zelfredzamen' zijn, hoeveel eigen verantwoordelijkheid wordt hen dan toegedicht? Behoorlijk veel. Onder de titel 'Onbekwaam maakt onbemind' schreef Jan Laurier (2004) een column waarin hij stelt dat eigen verantwoordelijkheid een begrip met een dubbele bodem is: "Als je eigenlijk bedoelt dat gebruik van de sociale zekerheid ongewenst is, zodat men zelf verantwoordelijk is voor de situatie dat men er gebruik van moet maken, dan wordt eigen verantwoordelijkheid ineens eigen schuld." Red je het, met andere woorden, niet, dan behoor je tot een onbeminde restcategorie die op generlei wijze meer doet denken aan het sociaal Atlantis van de burger in de Algemene Bijstandswet van 1963.

6. Levenslang flexibel en kneedbaar: Barbapapa

Deze wetgeving in vogelvlucht toont hoe oplossingen voor armoede corresponderen met vigerende mensbeelden. Het mensbeeld programmeert de oplossingen, net zo goed als de oplossingen op hun beurt het mensbeeld verstevigen: 'zielige en gevaarlijke armen' kregen inkomenssteun, 'asociale en behoevende bijstandsgerechtigden' bijstand, 'uitkeringstrekkers en cliënten' kregen te maken met fraudebestrijding, 'klanten en talenten' krijgen uitstroombegeleiding. En 'aanvragers en zelfredzamen' krijgen hulp bij zelfhulp.

De eisen die aan 'aanvragers en zelfredzamen' gesteld worden verschillen fundamenteel van die in alle eerdere mensbeelden. De lat ligt hoog. Tegelijkertijd wordt er perspectief op ontsnapping aan langdurige afhankelijkheid van bijstand geboden. Dat vereist dan wel 'levenslange flexibiliteit en plasticiteit', zoals de Duitse sociologen Heinz Bude en Andreas Willisch (2006) schrijven. *Lifelong learning* en de bereidheid overal en altijd werk te accepteren, worden van iedereen geëist. In de harde variant: wie niet levenslang plasticiteit vertoont

en niet mee kan komen, verliest rechten. Het paradoxale aan deze situatie is, zo constateren Bude en Willisch, dat de ogenschijnlijk liberale politiek steeds meer invloed uitoefent op het leven van het individu. De staat sleutelt, desnoods met harde hand, aan het niet-competente arbeidspotentieel om dit in dienst te stellen van de arbeidsmarkt.

Deze analyse van Bude en Willisch is niet in alle opzichten nieuw. Vergelijk het met Hans Achterhuis en zijn kritiek op de *Homo Economicus* en zijn pleidooi voor de terugkeer van de *Homo Faber* (Achterhuis 1984). Maar de aanpassingsdruk stijgt anno 2006 zeer sterk, omdat de staat zich als beschermer tegen de markt terugtrekt. De zegswijze, de staat als beschermer tegen de markt, doet zelfs wat antiek aan. Het veronderstelt een duaal stelsel: staat versus markt, terwijl de rol van de staat vandaag de dag doorgaans als aanvullend wordt gezien, als voorwaardenscheppend voor marktwerking en voor de rol van flexibele arbeidskrachten daarbinnen.

De levenslang flexibele mens heeft keerzijdes; Zygmunt Bauman (2005) noemt dit mensentype de kiezende mens, *Homo Eligens*. Voortgedreven door obsessieve verandering is deze mens flexibel in relaties, in geloof, in identiteit. De eisen die aan de 'plastieke mensen' gesteld worden, roepen lastige, oude, maar ook actuele vragen op.

Was niet de idee van de sociale markteconomie dat mensen beschermd moesten worden tegen de harde werking van de markt? Sociale zekerheid bood burgers het beste van twee werelden, dat was de ambitie althans. Marga Klompé sprak in de context van de Algemene Bijstandswet over: het willen voorkomen dat mensen geraakten in een atmosfeer "in strijd met de vrijheid en de waardigheid van de menselijke persoon". Haar woorden raken aan een sociaal Atlantis: een wereld die verzonken lijkt, maar die we in deze woorden nog wel kunnen herkennen. Het is de verantwoordelijkheid van het collectief voor haar leden, de overheid als 'schild voor de zwakken', met een flinke vleug paternalisme van moedertje staat. Tegen dat paternalisme kwam verzet, maar is er een beeld van een goede samenleving voor in de plaats gekomen? Speelt arbeidsplicht een rol in die samenleving? Waarom duwen we mensen fasegewijs richting arbeidsmarkt? Zijn er geen andere participatiemogelijkheden? (Janssen 2001) En wie neemt de verantwoordelijkheid op zich voor de oorspronkelijke groep in de bijstand, de mensen die niet in staat zijn tot regulier werk? (Bruijnzeel 2006)

Nog meer ongemakkelijke vragen. Ligt met de eis tot levenslange flexibiliteit en plasticiteit niet het gevaar van sociale dwang op de loer? Wanneer wordt druk tot dwang? Kan de staat de verantwoordelijkheid op zich nemen om iedereen zonder uitzondering aan het werk te krijgen onder de voorwaarden van de heersende markt? Niet alle doorstroom naar een baan blijkt even duurzaam. Het lijkt

in dit verband ook veelzeggend dat Engelstalige termen de moedertaal verdringen. In Nederland heet het *work first*, in Duitsland *job first.* Waarom niet gewoon Arbeid Eerst?

Het mensbeeld van een kneedbare, plastieke mens is in de kern optimistisch en pragmatisch. Iedereen kan en moet meedoen. Contact helpt, we moeten niemand in de steek laten, we moeten perspectief bieden. Ieder wordt geleid naar de normaliteit die betaald werk heet. Ligt een beroep uit de markt, dan volgt omscholing; wordt werk verplaatst, dan volgt verhuizing of omscholing. Wie de klei van de flexibele mens hard laat worden, die verstart: omvorming is het adagium. De mens is maakbaar.

In onze mediale wereld is vervormbaarheid ook eerder regel dan uitzondering. Het is niet alleen voorstelbaar, zoals in de literatuur, maar het is dankzij *computer graphics* en plastische chirurgie, ons dagelijks visueel menu. Gedaanteverwisseling is een optie in *The extreme make-over* waarin mensen operaties doorstaan om zich een ideaal uiterlijk aan te meten. In het populaire computerspel *De Sims* creëer je je eigen hoofdpersonen, die van honger sterven als je ze niet laat werken.

De Barbapapa's zijn nog altijd mijn eerste associatie bij kneedbaarheid en vormbaarheid. Voor niet-generatiegenoten: de Barbapapa's waren begin jaren zeventig een televisieserie, een Franse creatie. De familie Barbapapa bestond uit tekenfilmfiguren, twee ouders en hun zeven kinderen, die in alle mogelijke figuren konden veranderen. Meestal echter zagen ze eruit als niet-heroïsche zandzakken, een soort wandelende Fatboys. De Barbapapa-familie is de 'plastieke mens' in optima forma en sneller dan haar eigen schaduw in het oplossen van problemen. Als er een probleem is bij het oversteken van een rivier, verandert Barbapapa zichzelf in een brug. Is de helling te steil, dan rollen de Barbakinderen zichzelf op tot een bal en fungeert Barbamama als, jawel: vangnet.

Je zou kunnen zeggen dat de Barbapapa's een moraal en een beeld van de goede samenleving bezaten in een vorm die de Franse filosoof, socioloog en dichter Guyau beschreef als *l'emploi de morale*, een moraal die je doet (Meisner 1910). Alleen zijn de Barpapapa's behoorlijk zorgeloos, op het hedonistische af, terwijl Guyau vond dat we het nietsdoen tot een minimum moesten reduceren (Smolenaars 2005: 182).

De Barbapapa-generatie klopt nu op de voordeur van de politieke macht. Vermoedelijk scharen ze zich ook onder de arbeidsconsulenten. Ik noem geen namen, maar ze zijn herkenbaar aan hun geboortejaar (geboren na 1965) en doordrongen van pragmatisme, diep in hun hart gecombineerd met een onverbeterlijk optimisme. Het zijn echte aanpassers, met een sterk vooruitgangsgeloof, want ze kennen weinig tegenslagen. Ze laten zich ook door geen omstandigheid

uit het veld slaan en tonen zich zulke goede verliezers dat het ook bij werkelijk verlies lijkt alsof ze niet verloren hebben. Het is spannend of ze het redden, de Barpapapa's in de politiek.

In de sociale zekerheid is de levenslange zekerheid van de jaren zestig een sociaal Atlantis gebleken. De levenslange flexibiliteit lijkt het vloeibare recept voor een nieuw sociaal Atlantis. Tenzij de waarschuwing van die soepele tekenfilmfiguren serieus genomen wordt. Zij hielden namelijk rekening met ieders eigenaardigheden en lieten iedereen onvoorwaardelijk meedoen.

Noot

1 Met mijn hartelijke dank voor commentaar op de eerdere versie van Marjan Beijering, Liny Bruijnzeel, Godfried Engbersen en Wilma Kuiper. Natuurlijk blijft de auteur verantwoordelijk voor de weergave van feiten en de interpretaties.

Literatuur

Achterhuis, H. (1984) *Arbeid, een eigenaardig medicijn*, Baarn: Ambo.

Bauman, Z. (2005) *Liquid Life,* Cambridge: Polity Press.

Bruijnzeel, L. (2006) *Oproep Divosa: meer perspectief voor mensen,* in Wiz-viszie 3, Utrecht: Divosa.

Bude, H. & A. Willisch (2006) 'Das Problem der Exklusion', pp. 7-23, in H. Bude & A. Willisch (Hsg.), *Das Problem der Exklusion – Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige*, Hamburg: Hamburger Edition.

Engbersen, G. (1998) 'De taal van de armoede', pp. 13-26, in G. Engbersen, C. Vrooman & E. Snel (red.), *De effecten van armoede.* Derde jaarrapport armoede en uitsluiting, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Engbersen, G., E. Snel & A. Weltevrede (2005) *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Engbersen, R. & T. Jansen (1991) *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990); een retorische studie*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Janssen, R. (2001) 'Anders omgaan met armoede', pp. 37-45, in C. Bronsveld (red.), *Gerard Oude Engberink – Armoedeonderzoeker tussen wetenschap en politiek*, Rotterdam: SoZaWe/SWA.

Laurier, J. (2004) 'Onbekwaam maakt onbemind', in E. Smolenaars & M. Beijering, *Gevaarlijk en Talentvol*, Utrecht: Divosa.

Meisner, M. (1910) *Jean Marie Guyaus Philosophie der Moral,* Heidelberg: Carl Pfeffer.

Schuyt, C.J.M. (1991) *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Smolenaars, E. (2005) *Passie voor vrijheid – Clara Wichmann (1885-1922)*, Amsterdam: Aksant.

Smolenaars, E. & M. Beijering (2004) *Gevaarlijk & Talentvol – Zeventig jaar mensbeelden in armenzorg en bijstand*, Utrecht: Divosa.

7
DE NEDERLANDSE ASIELPROCEDURE ALS DE TITANIC: OVER DE VERDELING VAN LEVENSKANSEN EN CRIMINALITEIT

Godfried Engbersen, hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

1. Inleiding

"In de nacht van 10 april 1912 verging op zijn eerste reis het passagiersschip 'Titanic', het schip dat in die tijd doorging als het beste en snelste, een onvergankelijke triomf van de techniek." Zo opende Kees Schuyt (1973) zijn Nijmeegse oratie over rechtvaardigheid en effectiviteit in de verdeling van de levenskansen. Schuyt rekende zijn toehoorders voor dat in die nacht 45 procent van de derde klasse vrouwelijke passagiers de dood vond in de golven, van de tweede klasse was dat zestien procent en voor de eerste klasse 0,7 procent. De klassenverschillen in sterftepercentages zijn een letterlijke indicatie van de ongelijke verdelingskansen.

In dit essay wil ik de Titanic-metafoor van eerste, tweede en derde klasse-burgers gebruiken voor de Nederlandse asielprocedure. Een procedure die nog niet zo lang geleden door *Human Rights Watch* werd bestempeld als "the triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy". Deze kwalificatie van *Human Rights Watch* richtte zich op de zogenaamde versnelde procedure. In mijn betoog ga ik aan deze toespitsing voorbij. Ik richt mij op de gehele asielprocedure zoals die zich in de afgelopen vijftien jaar heeft ontwikkeld. Daarbij analyseer ik de relatie tussen de juridische status en de verdeling van levenskansen, waarbij ik mij toespits op de relatie tussen *ongelijkheid en criminaliteit*. Het is mijn bedoeling om de literatuur over sociaal-economische ongelijkheid en criminaliteit aan te vullen met een analyse van de relatie tussen juridische statussen en criminaliteit (vgl. Bosniak 2006). Waar de Titanic ruimte bood aan eerste, tweede en derde klassepassagiers, produceert de asielprocedure eerste, tweede en derde klasse-asielmi-

granten, namelijk asielmigranten die een verblijfsstatus verkrijgen (eerste klasse), asielzoekers die in een asielprocedure verkeren (tweede klasse) en asielzoekers die zijn afgewezen (derde klasse). In dit essay wil ik betogen dat, naarmate de verblijfsstatus van asielzoekers zwakker is, de betrokkenheid bij specifieke vormen van criminaliteit toeneemt, in het bijzonder vormen van overlevings- of bestaanscriminaliteit. Hiermee raken we aan een oud thema in de Nederlandse en internationale criminologie, namelijk de relatie tussen economische condities en criminaliteit (vgl. Bonger 1916).

De relatie tussen asielmigratie en criminaliteit is in Nederland al eerder onderwerp van discussie en onderzoek geweest. Zo kwam de Groningse burgemeester Wallage begin 2001 in het nieuws met zijn stelling dat de criminaliteit onder asielzoekers in het noorden van het land vijf keer zo hoog was als onder de reguliere bevolking. De burgemeester baseerde zich daarbij op interne politierapporten. Wallage doelde daarbij op asielzoekers die in asielcentra verbleven in afwachting van een uitspraak over hun asielaanvraag. Enkele jaren daarvoor waren twee politiestudies verschenen van Interregionale Rechercheteams over Joegoslavische en Oost-Europese criminaliteit die ook een betrokkenheid suggereerden van asielzoekers met bepaalde vormen van criminaliteit. De uitspraken van de burgemeester en de inhoud van de politiestudies werden later door wetenschappelijk onderzoek deels genuanceerd en deels weersproken (De Haan & Althoff 2002). Toch waren deze onderzoeken te beperkt om geldige en betrouwbare uitspraken te doen over mogelijke relaties tussen asiel en criminaliteit. Het onderzoek waarop ik dit essay baseer komt aan deze bezwaren grotendeels tegemoet. Het betreft enerzijds een omvangrijk kwantitatief onderzoek naar de aard en omvang van asielcriminaliteit (De Boom et al. 2006) en anderzijds een intensief, kwalitatief onderzoek naar onrechtmatige (veelal uitgeprocedeerde) asielzoekers met een strafblad (Leerkes 2006). De opbouw van dit essay is als volgt. Eerst ga ik kort in op de literatuur over migratie en criminaliteit. Vervolgens besteed ik aandacht aan de betekenis van het begrip levenskansen. Daarna analyseer ik een aantal resultaten van het empirisch onderzoek

2. Internationale migratie, ongelijkheid en criminaliteit

Kenmerkend voor Nederland is dat het taboe om onderzoek te doen naar de relatie tussen migratie en criminaliteit relatief snel is doorbroken. In veel andere West-Europese landen is dat tot op heden veel minder het geval (Bovenkerk 2003). En voor zover er in het buitenland al onderzoek naar deze thematiek wordt gedaan, is dat onderzoek eerder gericht op het nuanceren van de relatie tussen migratie en criminaliteit of op het ter discussie stellen daarvan. Zo wijzen

buitenlandse onderzoekers (zie Wacquant 2005) op het selectieve optreden van de politie (gericht op bepaalde etnische groepen en specifieke delicten in stedelijke gebieden) en de selectieve sanctionering door het justitiële systeem. Ook wordt gewezen op de rol van de media bij het creëren van vormen van 'morele paniek' waardoor criminaliteitsproblemen bij migrantengroepen zouden worden gedramatiseerd (Hagan & Peterson 1995). Nederlandse criminologen hebben overigens ook op deze factoren gewezen, maar dan vooral ter nuancering van al te simplistische analyses over de relatie tussen migratie en criminaliteit. Dankzij een reeks van kwantitatieve en kwalitatieve empirische onderzoeken is er onder Nederlandse criminologen een consensus bereikt over het feit dat bepaalde migrantengroepen oververtegenwoordigd zijn bij bepaalde vormen van criminaliteit (Engbersen et al. 2007).

Het empirische criminologische onderzoek heeft zich in Nederland vooral gericht op Marokkaanse en Antilliaanse jongeren. Daarnaast is er ook onderzoek gedaan onder Surinaamse, Turkse en Joegoslavische groepen. De sterke gerichtheid van criminologisch onderzoek op deze etnische minderheden roept de vrees op voor een 'etnisering' van criminaliteit. Daarmee wordt bedoeld dat criminaliteit uitsluitend of hoofdzakelijk wordt toegeschreven aan 'etnische' kenmerken (veelal de nationaliteit: Marokkaans of Antilliaans), zonder acht te slaan op belangrijke verklarende variabelen zoals de maatschappelijke positie van die migrantengroepen of de mate van sociale samenhang (inclusief vormen van effectieve informele sociale controle) binnen de betreffende etnische gemeenschappen en migrantenfamilies.

Het feit dat grote groepen asielmigranten onder heel andere omstandigheden dan arbeids- of familiemigranten naar Nederland zijn gekomen, brengt met zich mee dat de mogelijke relaties tussen asiel en criminaliteit een nieuw thema van onderzoek zijn geworden. De grote omvang van de asielmigratie in de jaren negentig heeft dit thema een extra relevantie gegeven. Op het hoogtepunt, in 1994, vragen meer dan vijftigduizend personen in Nederland asiel aan en in de periode 1998-2001 jaarlijks meer dan veertigduizend. Na 2001 neemt het aantal asielaanvragen overigens sterk af. Over de periode 1975-2005 gerekend zijn in Nederland meer dan 500.000 asielaanvragen ingediend.

De uitkomsten van onderzoek naar de mogelijke relaties tussen asiel en criminaliteit verschaffen onder andere inzicht in onwenselijke bijeffecten van de asielprocedure en de problematische effectiviteit van het Nederlandse integratiebeleid. Onderzoek naar de mogelijke relaties tussen asiel en criminaliteit is ook om wetenschappelijke redenen van belang. De criminologie (waaronder de Nederlandse criminologie) kent een lange traditie van onderzoek naar de relatie tussen verschillen in sociaal-economische positie en criminaliteit. Beroemd is het onderzoek van Bonger (1916) naar de relatie tussen economische condities en

criminaliteit. Bonger toonde aan dat in de eerste helft van de negentiende eeuw de economische criminaliteit toenam in een aantal westerse landen (het betrof vooral kleine diefstallen) en vervolgens afnam in de tweede helft van die eeuw onder invloed van betere economische omstandigheden (met name door afname van de werkloosheid).

Het onderzoek naar de relatie tussen juridische statussen en criminaliteit sluit aan bij deze onderzoekstraditie naar economische condities en ongelijkheid. Anders geformuleerd gaat het om de relatie tussen *juridische classificaties* en *levenskansen* (vgl. Weber 1948, Merton 1996, Dahrendorf 1979). Sommige asielmigranten verwerven een verblijfstatus en krijgen daarmee toegang tot de sociale rechten van de Nederlandse samenleving en anderen raken uiteindelijk uitgeprocedeerd zonder een verblijfsvergunning te verkrijgen, waarbij sommigen lange tijd 'in procedure' verblijven. Daarom maak ik in het vervolg van mijn betoog een onderscheid tussen asielzoekers van wie het asielverzoek is ingewilligd en die dus rechtmatig in Nederland verblijven, asielzoekers die nog in een asielprocedure zijn verwikkeld en rechtmatig in Nederland verblijven en asielzoekers wier verzoek is afgewezen en die, als ze nog in Nederland zijn, hier illegaal verblijven. Omdat tussen deze groepen grote verschillen in rechtspositie en daarmee in inkomenspositie bestaan, veronderstel ik dat deze verschillen zullen leiden tot verschillen in betrokkenheid van deze drie categorieën bij criminaliteit.

3. De asielprocedure en de verdeling van levenskansen

Het begrip levenskansen *(Lebenschancen)* is afkomstig van Max Weber (1948). Hij gebruikte dit begrip in samenhang met het begrip overlevingskansen *(Ueberlebenschancen)*. Het begrip levenskansen heeft betrekking op de kansen die de sociale structuur van een samenleving aan groepen biedt. Merton (1996: 155) zal later wijzen op de overeenkomsten tussen het begrip *life chances* en zijn eigen begrip *opportunity structure* . Dit laatste begrip werd door Merton vooral gebruikt om te laten zien dat individuen een ongelijke toegang hebben tot maatschappelijke mogelijkheden die er in een samenleving bestaan. Hij werkte dit thema onder andere uit in zijn analyses van het Mattheuseffect in de wetenschap en in zijn beroemde essay over 'social structure and anomie' (1957).

Een meer uitgewerkte operationalisering van het begrip levenskansen vindt men in de studie *Life Chances* (1979) van Dahrendorf. Levenskansen zijn volgens hem "opportunities for individual development provided by social structure" (Dahrendorf 1979: 28). Levenskansen zijn een functie van twee aan elkaar gerelateerde dimensies: keuzemogelijkheden (*options*) en sociale bindingen (*ligatures*). De eerste dimensie omvat de structurele mogelijkheden voor het maken van keuzes. In zijn latere boek *The Modern Social Conflict* (1988) zal Dahrendorf deze di-

mensie vooral definiëren in termen van sociale rechten en voorzieningen (*entitlements* en *provisions*). In verzorgingsstaten waarin sociale rechten onvoorwaardelijk worden gegarandeerd, hebben kwetsbare burgers naar de mening van Dahrendorf meer mogelijkheden tot integratie en emancipatie. Voor de tweede dimensie van levenskansen gebruikt Dahrendorf het begrip *ligatures*. Dit begrip staat voor verbinding (bijvoorbeeld in de muzikale betekenis van verbinding van noten) en koppeling (bijvoorbeeld koppelletters). Dahrendorf (1979: 30 en 31) schrijft: "Ligatures are allegiances; one may call them bonds or linkages as well. (...) the element of ligatures signifies meaning, the anchoring of persons and actions, whereas options emphasize the objective and horizon of actions." In *the Modern Social Conflict* maakt Dahrendorf (1988: 17) het volgende onderscheid: "Options are the choices which people have open to them; ligatures are the more complicated notion. I have in mind those deep cultural ties which help people find their bearings in the world. In the past, and for many today, they have to do with family, locality, religion; but there are other linkages of deep culture which can take place."

De door Dahrendorf onderscheiden dimensies bieden interessante aanknopingspunten voor het vraagstuk van asielmigratie en criminaliteit. Er bestaan grote verschillen in keuzemogelijkheden tussen de drie onderscheiden asielgroepen. Erkende asielzoekers hebben volledig toegang tot de arbeidsmarkt en recht op voorzieningen als sociale huisvesting, gezondheidszorg en sociale zekerheid. Asielzoekers in procedure hebben een veel zwakkere maatschappelijke positie. Hun woonomstandigheden zijn ingeperkt en zij hebben een begrensde toegang tot de arbeidsmarkt (zij zijn in feite veroordeeld tot seizoensarbeid, omdat zij maar 12 weken per jaar mogen werken). Daarnaast hebben zij een slechte financiële positie. De toelage van asielzoekers voor eet-, kleed- en zakgeld is beperkt: volwassenen ontvangen ongeveer 40 euro per week.

De groep illegale asielmigranten heeft de zwakste rechtspositie (Engbersen 1999). Illegaal verblijf is niet strafbaar in de Nederlandse samenleving, maar is wel aanleiding tot uitzetting. Deze categorie heeft geen verblijfsrecht en is – met enkele uitzonderingen – uitgesloten van de formele arbeidsmarkt en van publieke voorzieningen. Uit eerder onderzoek blijkt dat er serieuze indicaties zijn dat onder deze categorie sprake is van een toenemende bestaanscriminaliteit of overlevingscriminaliteit. Door de uitsluiting van illegale migranten van vooral de formele arbeidsmarkt zoeken sommigen van hen hun toevlucht tot de informele economie en/of criminele activiteiten om in Nederland te kunnen verblijven. Deels gaat het om delicten zoals het verwerven van valse papieren om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt of publieke voorzieningen (vooral medische zorg) en deels om vermogensdelicten om aan geld te komen.

De objectieve horizon aan mogelijkheden verschilt, om met Dahrendorf te spreken, van groep tot groep. Zoals gezegd veronderstel ik dat, naarmate het

aantal keuzemogelijkheden van groepen geringer is (onder invloed van het asielbeleid), de kans op criminaliteit toeneemt. De ligatures-dimensie wijst er echter op dat het gedrag van mensen niet alleen wordt beïnvloed door hun objectieve mogelijkheden en classificaties (in het bijzondere de juridische status), maar ook door sociale bindingen en moraal (Schuyt 1983, Schuyt 1991). Deze sociale verankeringen stellen morele grenzen aan het gedrag van migranten. Het is onjuist om migranten als geatomiseerde individuen te beschouwen die louter mechanisch reageren op de keuzemogelijkheden van de asielprocedure. Daarbij komt dat migranten, in meer of mindere mate, netwerken hebben opgebouwd, dan wel kunnen terugvallen op gevestigde netwerken van in Nederland verblijvende migranten. Deels gaat het om netwerken waarvan ook (semi-)publieke instellingen deel uitmaken. Het Nederlandse onderzoek onder reguliere en irreguliere migranten laat overigens grote verschillen zien tussen migrantengroepen in de mate waarin zij betrokken zijn bij criminaliteit (Engbersen et al. 2007). De criminaliteit is vooral hoog onder migranten die deel uitmaken van zeer gefragmenteerde etnische gemeenschapen, of die vooral op zichzelf zijn aangewezen. Dat laatste is deels het geval bij de nieuwe migrantengroepen uit de asielprocedure.

Overigens kunnen sociale netwerken delinquent gedrag ook in de hand werken, bijvoorbeeld omdat migranten toegang krijgen tot criminele circuits. Een andere variant is dat sociale netwerken sociale verplichtingen met zich meebrengen (bijvoorbeeld het sturen van geld aan familie en kinderen). Indien asielmigranten hieraan niet op een legitieme manier kunnen voldoen, kan dat aanleiding zijn tot illegitiem gedrag.

4. Juridische statussen, morele bindingen en criminaliteit

In tabel 1 zijn de belangrijkste resultaten van het kwantitatieve onderzoek opgenomen. De resultaten hebben betrekking op 235.000 asielmigranten die in de periode 1995 tot en met 2004 asiel hebben aangevraagd en die in 2004 met de politie in aanraking zijn gekomen op verdenking van een misdrijf. De indeling in de drie categorieën is gebaseerd op de in de BasisVoorziening Vreemdelingen (BVV) geregistreerde verblijfstitel per februari 2005. Uit de tabel kan het volgende worden afgelezen:

1. Van de bijna 74.000 asielmigranten met een verblijfsvergunning wordt in 2004 ruim drie procent verdacht van een misdrijf. Voor de 34.000 asielzoekers die nog in een asielprocedure zijn verwikkeld ligt de criminaliteitsgraad met ruim vijf procent twee procentpunten hoger.
2. In de periode 1995-2004 is van 126.000 asielzoekers het asielverzoek afgewezen. Per 2004 verblijven er hiervan naar schatting nog 24.000 onrechtmatig in Nederland en komen er 2400 in aanraking met de politie. Deze schatting

is gebaseerd op de uitkomsten van een eerder onderzoek naar de omvang van de populatie in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen (zie voor een uitgebreide verantwoording De Boom et al. 2006). Hieruit volgt dat ongeveer tien procent van de onrechtmatig verblijvende asielmigranten wordt verdacht van criminele activiteiten.

Hoe zwakker de verblijfsstatus van asielmigranten, hoe sterker de betrokkenheid bij criminele activiteiten. De criminaliteitsgraad van onrechtmatig in Nederland verblijvende asielzoekers is bijna twee keer hoger dan die van asielzoekers in procedure. Op hun beurt komen asielzoekers in procedure ongeveer anderhalf keer vaker in aanraking met de politie dan asielmigranten met een verblijfsvergunning.

Tabel 1 Kerncijfers van criminaliteit verdachte asielmigranten naar verblijfstitel (omvang criminaliteit)

	Verblijfstitel		
	verblijfs-vergunning	**in procedure**	**onrechtmatig**
Populatie			
Asielzoekers (asielaanvraag 1995-2004)	73.728	34.533	126.473
Omvangschatting (81 procent is vertrokken)	-	-	24.000
Verdachten			
Aantal verdachten in 2004	2.516	1.854	2.374
Aandeel verdachten van populatie (%)	3,4	5,4	9,9
Waaronder			
Man	5,0	7,2	12,0
Vrouw	1,0	2,2	4,7
12 t/m 17 jaar	3,2	4,7	9,0
18 t/m 24 jaar	5,6	7,6	16,9
25 t/m 44 jaar	3,0	4,9	8,6
45 en ouder	1,4	2,0	3,6
vm. Oostblok	2,9	6,1	10,8
Waaronder			
vm. Joegoslavië	2,0	3,7	5,8
vm. Sovjet Unie	4,5	7,2	20,3
overig Oost-Europa	1,6	8,9	5,1
Turkije	2,5	4,3	5,8

Midden-Oosten	2,9	4,1	7,2
waaronder			
Irak	2,7	6,0	7,3
Iran	3,9	4,6	11,4
Afghanistan	2,8	2,2	3,7
overig Midden-Oosten	2,6	3,5	6,1
overig Azië	2,4	4,4	6,8
waaronder			
Sri Lanka	2,6	1,2	0,7
China	2,4	2,5	8,9
overig Azië	2,4	8,7	12,1
Noord-Afrika	6,9	11,2	16,5
waaronder			
Algerije	6,3	12,2	18,9
overig Noord-Afrika	7,8	9,9	11,0
overig Afrika	5,0	6,0	12,4
waaronder			
Somalië	3,2	2,7	4,6
Angola	7,2	6,9	20,5
Siërra Leone	7,0	7,3	18,3
Soedan	3,8	4,1	10,6
Zaïre	7,2	5,8	11,2
Nigeria	4,2	8,2	12,1
Ethiopië	2,2	3,0	11,0
Guinee	7,2	9,9	18,3
Liberia	5,4	8,5	11,1
overig Afrika	4,8	5,1	11,6
Overig	2,9	8,1	13,3

Bron: De Boom, Engbersen & Leerkes (2006)

Tabel 1 laat ook de gangbare verschillen zien tussen mannen en vrouwen en jongeren en ouderen in de mate van criminele betrokkenheid tussen mannen en vrouwen. Deze patronen komen overeen met die van de reguliere bevolking. Ook naar herkomstgroep doen zich grote verschillen voor in aandelen verdachten. Met name asielmigranten uit (Noord-)Afrika en uit landen van het voormalige

Oostblok worden relatief vaak verdacht van criminele activiteiten. Voor al deze subcategorieën blijft echter het algemene beeld bestaan dat de criminaliteitsgraad bij onrechtmatig verblijvende asielzoekers hoger is dan bij asielzoekers in procedure en dat asielzoekers in procedure vaker betrokken zijn bij criminaliteit dan asielmigranten met een verblijfsvergunning.

De centrale veronderstelling dat de verblijfstatus gevolgen heeft voor de criminaliteitsgraad wordt in het onderzoek bevestigd. Hiermee is niet gezegd dat het verschil in criminaliteitsgraad tussen asielzoekers met een verblijfsvergunning, asielzoekers in procedure en onrechtmatig verblijvende asielzoekers geheel wordt veroorzaakt door het verschil in maatschappelijke positie van deze groepen. Zo is een deel van het verschil in criminaliteitsgraad waarschijnlijk het gevolg van de filterende werking van de asielprocedure. Wanneer een persoon tijdens de procedure een misdrijf heeft gepleegd, wordt namelijk, onder bepaalde voorwaarden, geen verblijfsvergunning verstrekt. Asielzoekers die tijdens de asielprocedure in aanraking komen met de politie op verdenking van een misdrijf, hebben dus een kleinere kans een verblijfsvergunning te krijgen dan asielzoekers die niet met de politie in aanraking komen.

Verder blijkt uit het onderzoek dat het merendeel van de delicten waarvan asielmigranten verdacht worden, betrekking heeft op eenvoudige diefstallen en het gebruik van valse documenten (dit geldt in het bijzonder voor de illegale asielmigranten; zie uitgebreid De Boom et al. 2006). Vormen van zware georganiseerde criminaliteit en vrouwenhandel zijn niet of nauwelijks aangetroffen. De vastgestelde typen misdrijven zijn eerder beschreven in onderzoek onder illegale vreemdelingen. Het zijn delicten die nauw verbonden zijn met de maatschappelijke positie van asielmigranten, met name van illegale asielmigranten. In geval van valse documenten betreft het meestal strategieën om Nederland binnen te komen en/of toegang te krijgen tot de formele arbeidsmarkt. In geval van vermogensdelicten betreft het een strategie om aan inkomsten te komen om in Nederland te kunnen blijven. Dit type criminaliteit staat ook wel te boek als 'overlevingscriminaliteit' of 'bestaanscriminaliteit.'

Naast dit kwantitatieve onderzoek is door Leerkes (2006) een kwalitatief onderzoek verricht onder 26 uitgeprocedeerde asielzoekers met een strafblad die vastzaten in de Vreemdelingenbewaring van de Penitentiaire Inrichting Tilburg. Dit kwalitatieve onderzoek richt zich dus op één bepaalde categorie, namelijk illegalen met een asielachtergrond die veroordeeld zijn voor delicten.

Het kwalitatieve onderzoek heeft belangrijke aanvullingen opgeleverd op het kwantitatieve deelonderzoek en op eerder onderzoek naar illegale vreemdelingen en criminaliteit. In het kader van dit essay noem ik er slechts één, en wel dat de keuzes van de gedetineerden voor het plegen van specifieke delicten nadrukke-

lijk begrensd en gestuurd worden door sociale bindingen en morele overwegingen (de ligatures-dimensie van Dahrendorf, vgl. ook Schuyt 1991). De aangetroffen criminaliteit is deels te verklaren uit de beperkte bestaansmogelijkheden van de afgewezen asielzoekers. Gedurende het verblijf in Nederland nemen deze mogelijkheden meestal af en soms (tijdelijk) toe, bijvoorbeeld door heropname in de asielprocedure, het vinden van informeel werk of het aangaan van een relatie. Een positieverslechtering gaat meestal gepaard met een grotere waarschijnlijkheid van betrokkenheid bij criminaliteit. Er zijn bovendien sterke aanwijzingen dat de meeste afgewezen asielzoekers pas in Nederland politiecontacten hebben gekregen wegens criminaliteit. De keuzes van de gedetineerden voor het plegen van specifieke delicten worden echter nadrukkelijk begrensd en mede gestuurd door morele overwegingen. De meeste ondervraagden streven gangbare levensdoelen na en proberen te beantwoorden aan elementaire (familiale) maatschappelijke normen. De marginale omstandigheden van de mannen pressen hen in meer of mindere mate om concessies te doen aan hun eigen morele standaarden, waarna zij delinquent gedrag ontwikkelden. Door een gebrek aan bestaansmiddelen gaan zij over tot het plegen van (meestal) lichte delicten (zie uitgebreid Leerkes 2006).

5. Conclusie

De Nederlandse asielprocedure biedt een fraai voorbeeld van de specifieke werking van macht en verantwoordelijkheid. Uit de asielcasus blijft de macht van de nationale staat om de levenskansen van asielmigranten te verdelen en te beïnvloeden (vgl. Bosniak 2006). Deze macht staat vaak in schril contrast met de verantwoordelijkheid van de staat voor een zorgvuldige en snelle asielprocedure, inclusief een effectief integratie- en terugkeerbeleid.

De resultaten van het onderzoek ondersteunen de noodzaak tot een snelle en tegelijkertijd zorgvuldige beslisprocedure. Langdurig verblijf in de opvang bevordert criminaliteit. Een snelle en tegelijkertijd zorgvuldige beslisprocedure voorkomt een onnodig lang verblijf in de asielopvang en kan wellicht voorkomen dat asielmigranten er alles aan zullen doen om uitzetting te voorkomen. Als duidelijk is dat een asielaanvraag zeer accuraat is behandeld, kan dat afgewezen asielmigranten overtuigen om Nederland te verlaten.

Asielzoekers met een verblijfsvergunning worden vaker van een delict verdacht dan de reguliere Nederlandse bevolking. Dit duidt op problemen bij de overgang van asiel naar participatie in de Nederlandse samenleving. Veel asielzoekers kunnen hun talenten amper inzetten. Zij brengen veel tijd door met nietsdoen en hebben zodoende veel van hun aantrekkelijkheid voor werkgevers verloren op het moment dat zij de arbeidsmarkt kunnen betreden. Het is aan te bevelen de mogelijkheden van asielzoekers in procedure om te werken uit te breiden.

Ten slotte neemt de betrokkenheid bij criminaliteit van asielmigranten toe als men geen verblijfsrecht heeft. Dit is een argument ten faveure van een effectief terugkeerbeleid. Het ontbreekt nu aan inzicht in de omvangrijke groep asielmigranten die 'administratief' zijn verwijderd, maar van wie onduidelijk is of zij het land hebben verlaten. Die terugkeer is overigens soms moeilijk te realiseren door factoren die buiten de verantwoordelijkheid liggen van de individuele asielmigrant, maar die te maken hebben met factoren in het land van herkomst of met instanties die niet mee willen werken aan terugkeer. Het is van belang om hier rekening mee te houden voordat asielvoorzieningen worden gestopt en asielmigranten die zelf terugwillen naar hun land in de illegaliteit verdwijnen en betrokken raken bij criminaliteit.

Asielbeleid zal immer de hier besproken drie statusgroepen produceren, maar een verantwoordelijk asielbeleid kan wel de relatie met criminaliteit doen verminderen.

Literatuur

Boom, J. de, G. Engbersen & A. Leerkes (2006) *Asielmigranten en criminaliteit*, Apeldoorn/Elsevier Overheid.

Bonger, W. (1916) *Criminality and Economic Conditions*, Boston: Little, Brown and Company.

Bosniak, L. (2006) *The citizen and the alien. Dilemma's of contemporary membership*, Princeton: Princeton University Press.

Bovenkerk, F. (2003) 'Taboe in de criminologie', in *Proces. Tijdschrift voor berechting en de reclassering*, 82 (5): 242-251.

Dahrendorf, R. (1979) *Life Chances: approaches to social and political theory*, Chicago, University of Chicago Press.

Dahrendorf, R. (1988) *The Modern Social Conflict*, London: Weidenfeld and Nicolson.

Engbersen, G. (1999) 'The Undocumented Outsider Class', pp. 84-102, in T. Boje et. al. (red.), *European Societies: Fusion or Fission?*, London: Routledge.

Engbersen, G., J. van der Leun & Jan de Boom (2007) 'The Fragmentation of Migration and Crime', in *Crime and Justice. A Review of Research*, Vol. 33 (Special issue on Crime and Justice in the Netherlands, Editors M. Tonry and C.J. Bijleveld), Chicago: Chicago University Press Crime and Justice Series.

Haan, W.J.M. de & M. Althoff (2002) *Vreemd en verdacht. Een verkennend onderzoek naar criminaliteit in en om asielzoekerscentra*, Groningen: Vakgroep Strafrecht en Criminologie.

Hagan, J. & R. D. Peterson (eds.) (1995) *Crime and Inequality*, Stanford: Stanford University Press.

Leerkes, A. (2006) *'Ik probeer alleen maar mijn leven te leiden.' Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit*, Apeldoorn: Elsevier Overheid.
Merton, R.K. (1957) *Social theory and social structure*, New York: Free Press.
Merton, R.K. (1996) 'Opportunity structure', pp. 132-161, in R.K. Merton, *On Social Structure and Science*, Edited and with an introduction by P. Sztompka, Chicago: University of Chicago Press.
Schuyt, C.J.M. (1973) *Rechtvaardigheid en effectiviteit van levenskansen*, Rotterdam: Universitaire Pers.
Schuyt, C.J.M. (1983) *Tussen macht en moraal*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
Schuyt, C.J.M. (1991) 'Recht en orde in de verzorgingsstaat', pp. 249-258, in C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
Wacquant, L. (2005) 'Enemies of the Wholesome Part of the Nation. Postcolonial Migrants in the Prisons of Europe', in *Sociologie,* Vol 1, no. 1: 31-51.
Weber, M. (1948) 'Class, Status and Party', in H. H. Gerth en C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology,* London: Routledge and Kegan Paul.

8

ALLOCHTONEN OF BURGERS: DEFINITIEMACHT IN DEBAT EN WETGEVING OVER IMMIGRANTEN

Kees Groenendijk, hoogleraar rechtssociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

1. Het dilemma: hoe omgaan met diversiteit zonder mensen te categoriseren?

Op 16 september 2006 stond in *Trouw* onder de kop 'Frans taboe op afkomst doorbroken' het volgende bericht: "Franse wetenschappers gaan meedoen aan een internationale studie naar de integratie van kinderen van immigranten. Dat is een doorbraak, want in Frankrijk is iedereen voor de wet alleen maar Frans. Het college voor de bescherming van persoonsgegevens, CNIL, heeft nu toch toestemming gegeven. 'Het openbare belang' geeft het als reden. Vorig jaar hadden de grote steden te kampen met rellen van jongeren uit minderheidsgroepen. Bij gebrek aan een officiele registratie op afkomst gaan de onderzoekers hun onderwerpen [respondenten, KG] selecteren door naar buitenlandse namen te zoeken in het telefoonboek."

Mijn eerste reactie was dat onderzoekers in Nederland gelukkig meestal niet dit soort primitieve methoden hoeven te gebruiken om hun respondenten te vinden. Sinds de invoering van het begrip 'allochtoon' kan uit de bevolkingsregistraties en uit de CBS-statistieken moeiteloos worden afgeleid wie kinderen van immigranten zijn en vervolgens kan hun sociale positie worden vastgesteld. Enkele maanden eerder had ik echter tijdens een voordracht in Parijs over het nieuwe Nederlandse integratiebeleid verzucht de afgelopen jaren te hebben verlangd naar de sterke Franse overheidsideologie die de indeling van staatsburgers naar etnische herkomst verbiedt. In Nederland wordt immers sinds enkele jaren zichtbaar wat er gebeurt als een overheid haar burgers op basis van hun herkomst anders gaat behandelen, niet door het toekennen van faciliteiten of rechten, maar door het opleggen van verplichtingen.

Frankrijk en Nederland kennen hetzelfde probleem: hoe gaat de overheid om met mensen van verschillende herkomst, als het ongewenste gedrag van de betrokkenen aan hun herkomst wordt toegeschreven en de overheid zich tot taak stelt dat gedrag te veranderen? De benadering in beide landen is echter totaal verschillend. Deze verschillen in ideologie, terminologie en aanpak doen niet af aan de feitelijke problemen bij integratie in beide landen. In de Nederlandse aanpak speelt het begrippenpaar allochtoon en autochtoon een centrale rol. Wanneer werden die begrippen ingevoerd en door wie? Wie lukt(e) het om zijn definitie aanvaard te krijgen van de termen waarin het debat wordt gevoerd en de regels worden vastgelegd?

2. Autochtonen, westerse allochtonen en niet-westerse allochtonen

De term allochtonen werd voor het eerst gebruikt in de titel van een bundel opstellen over immigrantengroepen in Nederland, die in 1973 onder redactie van Verwey-Jonker met steun van het ministerie van CRM werd uitgegeven. Omdat het ministerie bezwaar had tegen gebruik van de term immigranten in de titel werd voor allochtonen gekozen. De term vond echter geen ingang. In de jaren zeventig en tachtig was het begrip etnische (of: culturele) minderheden gangbaar in het politieke en ambtelijke taalgebruik. De sociaal-wetenschappelijke auteurs over immigranten conformeerden zich in grote meerderheid aan deze destijds politiek correcte terminologie.

In het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* uit 1989 werd het begrip opnieuw geïntroduceerd. Dit keer met een ruime definitie, die ook de kleinkinderen van immigranten kon omvatten. De term allochtonen ging in de loop van de jaren negentig in beleidsstukken op rijks- en lokaal niveau de term etnische minderheden steeds meer vervangen. Het CBS ontwikkelde en gebruikte in die tijd verschillende definities van de term allochtoon. Uiteindelijk koos het CBS eind jaren negentig voor de definitie 'een persoon waarvan tenminste één van de ouders in het buitenland is geboren'. Deze categorie omvatte zowel immigranten 'personen die zelf in het buitenland zijn geboren', de eerstegeneratieallochtonen in de CBS-terminologie, als de kinderen van immigranten. De laatsten zijn in Nederland geboren, maar ten minste één van hun ouders is in het buitenland geboren (de tweedegeneratieallochtonen).

De term allochtoon leek eenvoud en duidelijkheid te bieden. De definitie ging immers uit van twee objectief vaststelbare criteria: het eigen geboorteland en dat van de ouders. Toen die gegevens eenmaal in de Gemeenschappelijk Basisadministratie (GBA) waren opgenomen, konden de totale aantallen betrekkelijk eenvoudig worden berekend. Ook kon het kenmerk allochtonen gekoppeld worden

aan een reeks van andere persoonskenmerken die in de bevolkingsregistratie zijn opgenomen. Voor bestuurders die de maatschappelijke positie van immigranten willen beïnvloeden, ontstond het perspectief van een goudmijn aan 'beleidsrelevante' data. Alleen bleek de nieuwe categorie voor dat doel te ruim. Ze omvatte ook veel immigranten die politici en ambtenaren niet op het oog hadden, zoals migranten uit andere EU-lidstaten en de kinderen van teruggekeerde Nederlandse emigranten en expats. Bijna de hele koninklijke familie voldeed al drie generaties lang aan de CBS-definitie van allochtoon.

Om meer beleidsrelevante informatie te genereren, maakten de demografen van het CBS nog een verder onderscheid: tussen westerse en niet-westerse allochtonen. Westerse allochtonen zijn volgens het CBS personen "met als herkomstgroepering een van de landen in de werelddelen Europa (excl. Turkije), Noord-Amerika en Oceanië of Indonesië of Japan". Tot de categorie 'niet-westers' behoren allochtonen uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië met uitzondering van Indonesië en Japan, aldus het CBS. Aanvankelijk werd als rechtvaardiging voor deze tweedeling gegeven dat de lidstaten van de OECD, de organisatie van rijke landen, tot de westerse landen werden gerekend. Dat wrong al voor Japan. Dat land is lid van de OECD, maar wordt buiten het Nederlandse integratiebeleid zelden als westers land bestempeld. Indonesië is echter geen OECD-lidstaat, maar wordt door het CBS toch als westers land ingedeeld. Turkije is wel lid van de OECD en bovendien kandidaat-lidstaat van de EU. Toch bestempelt het CBS immigranten uit Turkije als niet-westerse allochtonen. Door invoering van het onderscheid tussen westerse en niet-westerse allochtonen ontstond in feite een driedeling: autochtonen – westerse allochtonen – niet-westerse allochtonen.

3. Enkele gevolgen van de nieuwe termen

De invoering van deze nieuwe categorieën in beleidsstukken en wetenschappelijke literatuur had vergaande gevolgen. Een eerste was dat de omvang van de nieuwe categorie door de invoering van het begrip allochtoon in de ruime betekenis die daaraan eind jaren negentig door het CBS was gegeven (immigranten en hun in Nederland geboren kinderen) sterk toenam. In vergelijking met het aantal 'vreemdelingen' was sprake van een verviervoudiging. Vergeleken met de doelgroepen van het minderhedenbeleid in de jaren tachtig waren de nieuwe aantallen ruim twee keer zo hoog. Het aantal ingezetenen zonder de Nederlandse nationaliteit schommelde in Nederland de laatste tien jaar rond de 700.000. Volgens de ruime CBS-definitie woonden er in 1997 2,5 miljoen allochtonen in Nederland. In 2006 was dat aantal gegroeid tot 3,1 miljoen. Dat is bijna twintig procent van de bevolking. De eerste generatie allochtonen, zij die elders waren

geboren en zelf naar Nederland zijn gemigreerd, vormt ongeveer de helft. Het aandeel van deze groep immigranten in de Nederlandse bevolking (9,3% in 2001) verschilt weinig van andere welvarende immigratielanden (8 tot 12% in Frankrijk, VK, VS en Zweden). Door gebruik van politiek en cultureel bepaalde definities is het totale aantal allochtonen in Nederland echter dubbel zo groot.

Een tweede gevolg van het gebruik van de nieuwe categorieën was dat de uitkomst van veel op het onderscheid westers/niet-westers gebaseerd onderzoek al in de opzet zat ingebakken: als categorie doen niet-westerse allochtonen het minder goed dan westerse. Het onderscheid tussen westers en niet-westers is immers vooral gebaseerd op de omstandigheid dat de ene categorie door politici en bestuurders niet en de andere wel als problematisch wordt gezien. Het onderscheid berust op een politieke keuze die door het gezag van het CBS het aanzien van objectiviteit krijgt. Het veelvuldig gebruik van deze termen in wetenschappelijke literatuur over immigranten heeft dat gezag verder vergroot.

Een derde gevolg was de negatieve connotatie van de begrippen voor degenen die het betrof. Dit werd onderstreept in een brief van minister Verdonk aan de Tweede Kamer van augustus 2005 over het gebruik van de begrippen allochtoon en autochtoon (Tweede Kamer 2005-2006a). Die brief volgde op het debat over het rapport *Bruggen Bouwen* van de commissie-Blok. Kamerleden zeiden ongelukkig te zijn met de termen allochtonen en (etnische) minderheden. "Het gevoel leeft dat deze begrippen een negatieve betekenis hebben en daardoor afbreuk doen aan het feit dat velen die ermee worden aangeduid volop deelnemen aan de Nederlandse samenleving en zichzelf beschouwen als Nederlanders." De Kamerleden suggereerden om deze termen in overheidsstukken niet meer te gebruiken. Het kabinet gaf aan die wens geen gevolg. Later suggereerde ook de gemeente Amsterdam om deze begrippen niet meer te gebruiken. Maar zo gemakkelijk gaat de geest niet meer in de fles. Overigens werd in deze discussies zelden het argument gebruikt dat deze terminologie drie etnische categorieën in het leven roept.

Een vierde gevolg is dat het onderscheid het karakter krijgt van een etnische categorie. De definitie van allochtoon is weliswaar op een objectief criterium (geboorteplaats) gebaseerd, maar omdat verschil wordt gemaakt op basis van geboorte binnen of buiten Nederland, kleeft aan het onderscheid tussen autochtonen en allochtonen onvermijdelijk de connotatie van het onderscheid tussen 'wij' en 'de anderen', die van hier tegenover die van elders. Het begrip krijgt daarmee het karakter van een etnische categorie. Dat etnische element wordt ook duidelijk in de CBS-definitie van 'autochtonen': "Personen waarvan beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het geboorteland van de persoon zelf." Hier is niet het eigen geboorteland, maar de herkomst (het geboorteland) van de ouders beslissend. Elders geboren kinderen van Nederlandse emigranten en van

tijdelijke expats blijven autochtoon, als beide ouders in Nederland zijn geboren. Elders geboren kinderen uit wat betreft geboorteplaats 'gemengde' ouders worden als allochtoon aangemerkt, net zoals in Nederland geboren kinderen van immigranten. Deze classificaties versterken het etnische karakter van de term allochtoon (en autochtoon). 'Allochtone' kinderen worden immers, anders dan hun ouders, niet op hun eigen geboorteplaats, maar op de herkomst van hun ouders gecategoriseerd. Die keuze is vooral op beleidsmatige overwegingen gebaseerd: de veronderstelling dat vooral de kinderen van migranten het voorwerp van overheidsinterventie moeten zijn. Het aldus insluiten van de tweede generatie in de definitie van 'allochtoon' leidde tot een verdubbeling van het aantal als allochtoon aangeduide personen.

Het typisch Nederlandse onderscheid tussen westerse en niet-westerse allochtonen is nog evidenter op politieke criteria gebaseerd, te weten welvaartsniveau, de geografische of culturele nabijheid van het herkomstland en veronderstellingen over het problematische karakter van de groep. Dat de autochtone meerderheid de als allochtonen bestempelde personen als cultureel anders ziet en de overheid de integratie van deze groepen als problematisch bestempelt, maakt niet-westerse allochtonen tot een quasi-homogene etnische categorie. Deze categorie deelt in de publieke en politieke opinie ook steeds meer één geloof. Een toenemend deel van de niet-westerse allochtonen is immers afkomstig uit landen met een overwegend islamitische bevolking of uit Afrika. De afgelopen vijftien jaren kwam het grootste deel van de vluchtelingen uit Irak, Iran, Afghanistan, Somalië en Soedan. De categorie niet-westerse allochtonen is bedoeld of onbedoeld tot het officiële label voor immigranten uit landen met een overwegend islamitische of zwarte bevolking geworden. Niet-westerse allochtoon is in feite de politiek-bureaucratische aanduiding voor moslim, zwart of beide.

Een vijfde, hiermee samenhangend, gevolg is de uitsluitende werking van het begrip allochtoon. We zagen dat Kamerleden zich in 2004 zorgen maakten dat mensen die 'zichzelf als Nederlanders beschouwen' hun aanduiding als allochtoon als negatief ervaren. Een groot deel van de allochtonen voelt zich niet alleen Nederlander, ze hebben ook de Nederlandse nationaliteit. Ze zijn Nederlands staatsburger. Dat geldt voor driekwart van de Marokkanen en Turken, voor bijna alle Surinamers, Antillianen en Arubanen, en voor meer dan negentig procent van de migranten uit Irak, Iran, Afghanistan en Somalië. Als de overheid of het CBS over niet-westerse allochtonen spreekt, betreft dat meestal dus Nederlanders. Het gebruik van de term allochtoon betekent dat de overheid aan een etnische aanduiding van een grote groep staatsburgers de voorkeur geeft boven een juridische. Zowel door de betrokkenen als door de meerderheid van de bevolking zal die keuze eerder als een uitsluitende dan als een insluitende aanduiding worden ervaren. Dat is een van de redenen waarom telkens weer om afschaffing van de

term allochtoon wordt gevraagd en wordt gepleit voor aanduidingen als Marokkaanse Nederlander of Surinaamse Nederlander – aanduidingen zoals die bijvoorbeeld in de vs gebruikelijk zijn.

4. Etnische categorieën als grondslag voor rechten en verplichtingen

'Allochtoon' kreeg, als beleidscategorie, echter ook juridische betekenis. De term allochtoon werd in Nederland in de laatste tien jaar namelijk in toenemende mate relevant voor de juridische status van de betrokkenen. De overheid ging de term allochtoon niet alleen gebruiken in registraties, statistieken en beleidsstukken, maar ook in wet- en regelgeving. Soms geeft de betreffende wettelijke regeling een eigen definitie van 'allochtoon'. In andere gevallen wordt de definitie van het cbs gebruikt of een variatie daarop. In enkele regelingen staat een opsomming van een reeks geboortelanden of nationaliteiten, die aansluit bij het onderscheid tussen westerse en niet-westerse allochtonen of wordt het geboorteland van de betrokkene als aanknopingspunt voor rechten of plichten gebruikt (bijvoorbeeld in het eerste voorstel voor de Wet inburgering). Op deze wijze wordt de door demografen op verzoek van de overheid ingevoerde categorisering van de bevolking in wetgeving vastgelegd. Dat roept twee vragen op. Hoe gebruikt de overheid die begrippen in wetgeving? Hoe staat het met de rechtmatigheid van dat gebruik? De eerste vraag is feitelijk, de tweede normatief van aard.

Voor het antwoord op beide vragen is het nuttig om twee onderscheidingen aan te brengen. Het eerste onderscheid is tussen gevallen waar de term allochtoon wordt gebruikt om rechten toe te kennen dan wel gebruik van die term tot doel heeft om verplichtingen op te leggen of rechten te onthouden. Het tweede onderscheid betreft de vraag aan wie rechten worden toegekend of verplichtingen opgelegd: aan individuen, aan groepen individuen of aan instituties buiten die groepen. Van Kees Schuyt heb ik onder meer geleerd dat het in dit soort gevallen verhelderend kan werken om de zes verschillende mogelijkheden grafisch in cellen weer te geven.

	Individuen	Groepen	Organisaties
Rechten	I	II	III
Verplichtingen (of minder rechten)	IV	V	VI

Van het midden van de jaren negentig tot 2002 werd het begrip allochtoon of varianten daarvan in de Nederlandse wet- en regelgeving vooral gebruikt voor maatregelen van het type III en VI. Aan organisaties buiten de groep werden rechten toegekend of verplichtingen opgelegd ten behoeve van personen uit immigrantengroepen. Voorbeelden van regels van type III zijn de maatregelen van onderwijsstimulering waarbij aan basisscholen extra geld wordt toegekend voor leerlingen van allochtone ouders of de doeluitkeringen van het rijk aan gemeenten met grote aantallen allochtone inwoners ten behoeve van hun inburgering. Voorbeelden van regels in cel VI zijn de Wet bevordering evenredige arbeidskansen allochtonen uit 1994, die in 1998 werd vervangen door de Wet SAMEN (Jonkers 2003). Die wet verplichtte werkgevers van grotere bedrijven en instellingen om na te gaan of het aandeel van allochtone werknemers in hun personeelsbestand een redelijke afspiegeling vormde van het relevante aanbod van werknemers in hun regio en zonodig maatregelen te nemen om de deelname van allochtone werknemers te vergroten. Een ander voorbeeld is de bepaling in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek die de universiteitsraad verplicht te waken over de gelijke behandeling van allochtone studenten en medewerkers (artikel 9.32). Ook de verplichting van gesubsidieerde instellingen in verschillende regelingen om te rapporteren over het aantal allochtone studenten of medewerkers valt in cel VI. Steeds betreft het regelingen die beogen de sociale positie van immigranten en hun kinderen te verbeteren, maar de rechten worden in deze gevallen toegekend (of de verplichtingen opgelegd) aan werkgevers, gemeenten of onderwijsinstellingen. Soms had de regeling betrekking op alle allochtonen, ongeacht hun herkomstland, soms ging het alleen om niet-westerse allochtonen (o.a. bij de Wet SAMEN).

De Wet ondersteuning allochtone levende talen (OALT), die een groep ouders van basisschoolleerlingen onder bepaalde voorwaarden aanspraak gaf op financiele steun voor lessen in de eigen taal voor hun kinderen, was een mooi voorbeeld van een regel van type II (Lucassen & Köbben 1992). De wettelijke regels over bijzonder onderwijs en andere voorzieningen voor verzuilde instellingen kan men ook als voorbeelden van dit type zien. Die regels ontstonden lang voordat het woord allochtoon *bon ton* werd en knopen meestal aan bij andere criteria dan etnische herkomst (bijvoorbeeld godsdienst). Ook in deze gevallen ontstaan zelden of nooit rechten of verplichtingen voor individuen.

Ik ken slechts één regeling waarbij rechten of verplichtingen voor individuele allochtonen ontstaan (de cellen I en IV). Die uitzondering is de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) uit 1998 die tot eind 2006 van kracht was. Die wet stelde deelname aan een inburgeringscursus verplicht voor toegelaten vreemdelingen en voor allochtone Nederlanders die buiten Nederland waren geboren en voor het eerst in Nederland kwamen wonen. Hier werd geboorteplaats, het centrale

kenmerk van de CBS-definitie, voor het eerst in wetgeving gebruikt als aanknopingspunt voor een verplichting. Voor de rechtmatigheid van deze bepaling lijkt het mij van belang dat de verplichting gekoppeld was aan een aanspraak op deelname aan een geheel door de overheid gefinancierde taal- en introductiecursus.

5. Faciliteiten voor groepen vervangen door verplichtingen voor individuele allochtonen

Met de invoering van het nieuwe 'integratiebeleid' onder de regeringen-Balkenende zien we een omslag in het gebruik van het criterium allochtoon in de Nederlandse wetgeving. Enerzijds worden de ondersteunende maatregelen van het type II, III en VI beëindigd. Anderzijds worden maatregelen voorgesteld en ingevoerd waarbij individuen, omdat ze tot de categorie allochtoon worden gerekend, verplichtingen krijgen opgelegd, rechten worden onthouden of in een ongunstiger positie worden gebracht (type IV).

Een van de eerste wapenfeiten van dit nieuwe beleid was de niet-verlenging van de Wet SAMEN eind 2003 (type VI). Ook werd de afschaffing van de extra bekostiging van basisscholen voor allochtone leerlingen (type III) aangekondigd en de steun voor onderwijs in de eigen taal van de ouders (type II) stopgezet door de intrekking van de Wet OALT in 2004 (Staatsblad 2004: 253). Tegelijkertijd werd een andere regeling ter ondersteuning van de eigen taal en cultuur ingevoerd, maar alleen ten behoeve van Friezen. Dat gebeurde bij de goedkeuring van het Europees Kaderverdrag Nationale Minderheden. Dat verdrag laat elke staat vrij om aan te geven op welke minderheidsgroepen de in het Verdrag geboden bescherming van taal en cultuur van toepassing is. In 1999 had de toenmalige regering voorgesteld het verdrag te laten gelden voor alle doelgroepen van het minderhedenbeleid (dus in feite voor niet-westerse allochtonen in de CBS-definitie) en voor drie overwegend autochtone groepen: woonwagenbewoners, Roma en Sinti, en Friezen. De regering-Balkenende II besloot echter in het kader van haar nieuwe 'integratiebeleid' om de bescherming van dit verdrag in Nederland te beperken tot Friezen.

Vanaf 2003 diende de regering-Balkenende verschillende wetsvoorstellen in waarbij aan individuele personen verplichtingen werden opgelegd omdat ze allochtoon zijn, of er werden voor hen belemmeringen opgeworpen dan wel aan hen rechten onthouden die wel voor autochtone Nederlanders gelden. Drie voorbeelden: de zogenaamde Rotterdamwet die vooral voor allochtonen de toegang tot huisvesting in wijken waar veel allochtonen wonen moet bemoeilijken (Staatsblad 2005: 726), het wetsvoorstel dat uitzetting van Antilliaanse Nederlanders mogelijk moet maken (Van der Wal & Heringa 2005) en het voorstel voor de Wet inburgering. De Raad van State stelde medio 2006 dat beide laatste

voorstellen strijdig zijn met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel en met internationale regels tegen rassendiscriminatie (Jessurun d'Oliveira 2006). Ik ga hier alleen kort in op het laatstgenoemde voorstel en dan met name op de rol die het criterium geboorteplaats en het onderscheid tussen autochtonen en allochtonen bij het opleggen van verplichtingen speelde.

In april 2004 zette de minister Verdonk in een nota haar nieuwe inburgeringsstelsel uiteen (Tweede Kamer 2003-2004). Een van de elementen was een nieuwe Wet inburgering. Iedere ingezetene van Nederland die buiten de EU was geboren, zou op het gemeentehuis moeten aantonen voldoende Nederlands te spreken en voldoende kennis over Nederland te hebben. De verplichting zou gelden voor vreemdelingen en Nederlanders. Omdat als criterium geboorteplaats buiten Nederland was gekozen, zou de wet in feite vooral voor allochtone Nederlanders gelden.

In de destijds geldende WIN was geboorteplaats buiten Nederland ook al het aanknopingspunt. Maar die wet gold alleen voor immigranten, niet voor Nederlanders die hier al wonen. Bovendien zou niet langer de overheid maar de betrokkene de cursuskosten grotendeels of geheel zelf moeten betalen. Verder werd de leerplicht van de WIN vervangen door een slaagplicht voor een nieuw inburgeringsexamen. Bij de bespreking van dit plan in de Tweede Kamer vroeg het Kamerlid Naïma Azough (GroenLinks) hoe het opleggen van deze plicht aan haar te rijmen was met artikel 1 van de grondwet. De minister antwoordde daarop dat het gelijkheidsbeginsel ook betekent dat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld. Geen van de andere Kamerleden kwam in het geweer tegen deze diskwalificatie van het staatsburgerschap van hun collega-Kamerlid door de minister. Destijds waren 14 van de 150 leden van de Tweede Kamer buiten de EU geboren. Als allochtone Nederlanders zouden ze onder deze nieuwe inburgeringsplicht vallen. In december 2004 nam de Kamer met grote meerderheid een motie-Sterk (CDA) aan, waarin de regering werd verzocht "om autochtone Nederlanders vrij te stellen van de inburgeringsplicht" (Tweede Kamer 2004-2005). In feite was dit een uitnodiging van de Kamer aan de regering om onderscheid te maken tussen Nederlanders op basis van hun etnische herkomst. Nadat verschillende adviesorganen hadden gewaarschuwd dat een dergelijk onderscheid strijdig zou zijn met het discriminatieverbod, diende de minister in 2005 een wetsvoorstel in met een inburgeringsplicht voor genaturaliseerde en Antilliaanse Nederlanders. Geboren Nederlanders werden vrijgesteld van de plicht hun kennis van taal en land aan te tonen. Na heftige weerstand van gemeenten en andere organisaties realiseerde de Tweede Kamer zich vlak voor het zomerreces van 2006 dat het onderscheid tussen genaturaliseerde en geboren Nederlanders in feite niet veel verschilde van dat tussen allochtone en autochtone Nederlanders. De Raad van State, die opnieuw om advies werd gevraagd, legde de vinger op de zere plek.

Verplichtingen baseren op dit onderscheid zou strijdig zijn met het VN-Verdrag tegen rassendiscriminatie en met de EU-richtlijn tegen rassendiscriminatie. In het debat over dat advies, besteedden regering noch Kamerleden ook maar een woord aan het feit dat de regering na jarenlange voorbereidingen had voorgesteld om bij wet Nederlandse staatsburgers op grond van hun herkomst verschillend te behandelen en daarmee internationale normen tegen rassendiscriminatie te schenden. Het debat ging vooral over praktische en technische problemen bij de invoering van de nieuwe wet (Tweede Kamer 2005-2006b, Tweede Kamer 2006-2007).

6. Conclusie

Sinds het begin van de jaren zeventig werd de terminologie waarin er in Nederland in officiële stukken en, in navolging daarvan, ook in de samenleving over immigranten werd gesproken, ontwikkeld in nauwe samenspraak tussen sociale wetenschappers, politici en ambtenaren. Sociale wetenschappers hadden bij herhaling een initiërende rol, maar lieten zich daarbij door ambtenaren sturen. Nadat ambtenaren of politici de keuze voor een bepaalde terminologie hadden gemaakt, namen veel wetenschappers die termen, zonder ze te problematiseren, tot uitgangspunt voor hun onderzoek. Ze verleenden daarmee verder gezag aan deze termen en verhulden het politieke karakter van deze keuzes.

Sinds het begin van de jaren negentig speelde het door het CBS geïntroduceerde onderscheid tussen autochtonen, westerse allochtonen en niet-westerse allochtonen een belangrijke rol. Toen geboorteland van de ouders in de bevolkingsregistraties en in beleidsdocumenten eenmaal een normaal gegeven was geworden, werd het voor politici gemakkelijker dat criterium ook in wetgeving te gebruiken. Het feit dat deze begrippen door het CBS werden gehanteerd verleende die begrippen een schijn van objectiviteit en legitimiteit. Tot 2003 waren wettelijke maatregelen vooral gericht op extra steun en kansen voor immigranten en hun kinderen. Daarmee was de rechtmatigheid van deze maatregelen als regel niet in het geding. Internationale en Europese normen tegen rassendiscriminatie laten onder bepaalde voorwaarden expliciet ruimte voor vormen van positieve discriminatie. Wel kunnen dergelijke maatregelen onbedoeld ook negatieve effecten hebben. Rath (1991) wees al vroeg op het gevaar van minorisering.

Het door sociale wetenschappers geïntroduceerde onderscheid tussen autochtonen en allochtonen raakte echter zo ingeslepen in het publieke en politieke discours dat deze classificatie bij het ontwerpen van het nieuwe 'integratiebeleid' van de regeringen-Balkenende (2002-2006) het principe van gelijke behandeling van alle staatsburgers door de overheid verdrong. Het onderscheid werd gebruikt om

maatregelen te rechtvaardigen waardoor grote groepen staatsburgers op grond van hun herkomst minder gunstig worden behandeld. Het begrip allochtoon werd gebruikt om het burgerschap en de gelijkberechtiging van staatsburgers te ondergraven. Het onrechtmatig maken van onderscheid door de overheid tussen groepen burgers is overigens eerder voorgekomen, onder andere bij maatschappelijk onaangepasten en woonwagenbewoners en, met zeer veel verdergaande gevolgen, bij staatsburgers van joodse en zigeuner herkomst tijdens de Duitse bezetting. Juist om een juridische diskwalificatie van staatsburgers op grond van hun herkomst te voorkomen is het gelijkheidsbeginsel na 1945 in constituties en mensenrechtenverdragen opgenomen. Ook daarom is art. 1 grondwet een van de kernelementen van onze democratische rechtsstaat.

De recente maatregelen zullen bij veel migranten het gevoel hebben versterkt niet voor vol te worden aangezien, vooral bij de tweede generatie. Dat gevoel kan een prikkel zijn tot tegenspraak, tot verzet of aanleiding geven om door eigen gedrag het tegendeel te bewijzen. Maar het kan ook leiden tot terugtrekken in eigen kring, tot radicalisering of tot emigratie. Sinds 2002 is de emigratie sterk toegenomen. Vanaf 2004 is Nederland voor het eerst sinds decennia weer een emigratieland geworden. Migranten lijken met hun voeten te stemmen. Het publieke tegengeluid tegen deze maatregelen kwam in dit geval minder van sociale wetenschappers maar vooral van adviesorganen waarin juristen de boventoon voeren.

Hoe men oprecht kan menen dat de huidige overheidsmaatregelen zullen bijdragen aan de integratie van de betrokken burgers in de samenleving, is mij nog steeds een raadsel.

Literatuur

Jessurun d'Oliveira, H.U. (2006) 'Publiceer de adviezen van de Raad van State en wel meteen!', *Nederlands Juristenblad*: 2176-2180.

Jonkers, A.P. (2003) *Diskwalificatie van wetgeving. De totstandkoming en uitvoering van de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (Wbeaa)*, diss. Radboud Universiteit Nijmegen.

Lucassen, L. & A.J.F. Köbben (1992) *Het partiële gelijk*, Amsterdam: Swets & Zeitlinger.

Rath, J. (1991) *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*, Amsterdam: Sua.

Tweede Kamer (2003-2004) *Nota Herziening van het inburgeringsstelsel*, 29543, nr. 2.

Tweede Kamer (2004-2005) *Motie over het vrijstellen van autochtone Nederlanders van de inburgeringsplicht*, 29800 VI, nr. 78.

Tweede Kamer (2005-2006a) *Kabinetsstandpunt inzake het gebruik van de begrippen allochtoon en autochtoon*, 28689, nr. 36.
Tweede Kamer (2005-2006b) *Advies Raad van State en nader rapport*, 30308, nr. 106.
Tweede Kamer (2006-2007) *Verslag van een algemeen overleg*, 30308, nr. 120.
Wal, G. van der & J. Heringa (2005) 'Excellentie, er zijn geen Antillianen', *Migrantenrecht*: 215-225.

9

THUIS IN DE POLITIEK

OVER SOCIALE UITSLUITING, ZELFAFSLUITING EN THUIS VOELEN IN NEDERLAND

Jan Willem Duyvendak, hoogleraar algemene sociologie aan de Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding: brede definities van sociale uitsluiting

Allerlei vormen van sociale ongelijkheid en sociale uitsluiting hebben in Nederland de afgelopen decennia aandacht gekregen van zowel politici als sociologen. Hierbij hebben zich, zoals ook Smolenaars in deze bundel laat zien, grote verschuivingen voorgedaan in de gehanteerde definities van armoede en sociale uitsluiting. Dergelijke verschuivingen lijken misschien op het eerste gezicht een wat saaie kwestie, maar bij nader inzien blijken ze belangwekkend. Smolenaars' historisch overzicht toont immers aan dat de gehanteerde omschrijvingen schuldtoeschrijvingen impliceren: een bepaalde definitie legt de verantwoordelijkheid op een specifiek bordje.

Zo heeft het debat in de politieke arena over definities van armoede en uitsluiting vergaande consequenties. Nu het adagium van 'eigen verantwoordelijkheid' daar dominant is geworden, merken allerlei groepen in min of meer marginale posities dat er meer van hen wordt verwacht en geëist. In dit essay zal ik ingaan op de ontwikkeling die heeft geleid tot de hegemonie van dit 'eigen verantwoordelijkheid'-, zo niet 'eigen schuld'-denken. Ik zal betogen dat de verbreding van het begrip sociale uitsluiting daarin een belangrijke rol heeft gespeeld. Juist omdat sociale uitsluiting een vaag, subjectief en veelomvattend begrip is geworden, hebben de meestmachtigen veel speelruimte gekregen om schuld toe te wijzen. Dit laat, zo zullen we zien, zich goed illustreren aan de hand van het debat over integratie en migranten.

Het wetenschappelijke debat is in dit opzicht eveneens interessant, ook al omdat juist sociologen gevoelig zijn voor *blaming the victim*-redeneringen. Ik vang

dit essay dan ook aan met een korte weergave van een debat onder leerlingen van Kees Schuyt over de vraag of de 'schuld' in sociologische verklaringen van sociale uitsluiting niet te zeer bij marginale groepen zelf wordt gelegd. Vervolgens zal ik laten zien dat ook in het wetenschappelijke debat een verbreding is opgetreden in de definitie van sociale uitsluiting. Een verbreding die spoort met de nieuwe opvatting over sociale uitsluiting in het politieke debat. Met talloze gevolgen voor de toedeling van verantwoordelijkheden van dien.

2. Een interactief perspectief

De onderzoeken naar *Moderne armoede* (Engbersen & Van der Veen 1987), *Cultures of Unemployment* (Engbersen et al. 1993) en *Publieke bijstandsgeheimen* (Engbersen 1990) hanteren brede definities van sociale uitsluiting. Hierbij gaat het dus niet alleen om inkomen, maar ook om uitsluiting van de arbeidsmarkt, maatschappelijke uitsluiting (van participatie in de *civil society)*, institutionele uitsluiting (van voorzieningen), ruimtelijke uitsluiting (segregatie) en zelfuitsluiting. Zoals al uit dit laatste aspect blijkt, draait het in deze analyses niet alleen om institutionele vormen van uitsluiting, maar ook om het gedrag van de uitgeslotenen zelf. Bovendien krijgt de *interactie* tussen de opstelling van marginale groepen en de opstelling van overheidsinstellingen en -dienaren veel aandacht. Deze onderlinge wisselwerking beschouwt Engbersen (1990: 239) als een chemisch huwelijk hetgeen "een aantal mechanismen ter bestendiging van het bijstandsbestaan van Nederlandse burgers verklaart".

Deze brede definitie is niet op alle onderdelen onomstreden. Zo verzet Hannie te Grotenhuis zich in haar proefschrift over *Bijstandskinderen* tegen het beeld dat in haar ogen onder andere in bovengenoemde onderzoeken wordt opgeroepen van een *culture of poverty* (Lewis 1968). Zij meent dat "eerdere onderzoekers op het terrein van armoede en sociale ongelijkheid (...) lichtzinnig spraken van een cultuur van de armoede in Nederland" (Te Grotenhuis 1993: 178), terwijl daar op grond van haar empirisch onderzoek in de meerderheid van de gevallen geen bewijs voor is.

Waarover twistten zij nu precies? Niet over de vraag of sociale problemen vervlochten zijn. Alle onderzoekers zijn het erover eens dat een focus op armoede, louter begrepen in financiële zin, niet adequaat is. Deprivatie toont zich in meerdere, onderling verweven gezichten: geldgebrek, een tekort aan sociaal en cultureel kapitaal, baanloosheid en, bij sommigen, een tanend geloof in een betere toekomst. Ook zijn de onderzoekers het eens dat vooral gelet moet worden op de relationele aspecten van achterstand en armoede: meer- en mindermachtigen veranderen of bestendigen hun relaties in onderlinge wisselwerking, waarbij met name arrangementen van de verzorgingsstaat een belangrijke rol

spelen, of dat nu Sociale diensten zijn bij Engbersen of scholen bij Te Grotenhuis. Tenslotte bestaat er geen onenigheid over de vraag of de directe sociale omgeving van betrokkenen ertoe doet. Wél of hier werkelijk sprake is van een 'cultuur van armoede', van concentratie- dan wel buurteffecten die achterstand intergenerationeel zouden overdragen. Het verzet van Te Grotenhuis tegen het gebruik van Lewis' *culture of poverty*-concept heeft alles te maken met de 'schuldvraag': in culturalistische verklaringen, zoals de *culture of poverty*, wordt de verantwoordelijkheid voor de achterstand overwegend bij de zwakste groep gelegd; *blaming the victim*-redeneringen spelen dan al snel een grote rol. Te Grotenhuis vreest dat een zekere nadruk die Engbersen en anderen leggen op de fatalistische houding van sommige bijstandsgerechtigden ertoe zal leiden dat betrokkenen zelf geheel verantwoordelijk worden verklaard voor hun miserabele situatie.

Op het oog lijkt de brede definitie van sociale uitsluiting die Engbersen en de zijnen hanteren een dergelijke eenzijdige schuldtoewijzing juist te voorkómen: sociale uitsluiting wordt dan immers beschouwd als de resultante van een proces waarin alle betrokkenen verantwoordelijkheid dragen, niet alleen de armen, de werklozen en de bijstandsgerechtigden, maar ook de overheid en het bedrijfsleven. Het is echter de vraag of een brede definitie er uiteindelijk niet toe leidt dat vooral marginale groepen zelf verantwoordelijk worden gesteld voor hun achterstand. In de eerste plaats wordt in brede definities de verantwoordelijkheid van alle actoren belicht, en dus ook van marginale groepen, en daardoor worden partijen al snel verantwoordelijk voor hun eigen situatie. Ten tweede speelt een ruime omschrijving van sociale uitsluiting dominante groepen vanwege hun definitiemacht in de kaart. En deze macht wordt groter wanneer een harde definitie van armoede in objectief verifieerbare termen wordt ingeruild voor een zachte, subjectieve, geformuleerd in termen van 'erbij horen'.

3. Er niet bij mogen, kunnen en willen horen

Laten we beginnen bij de befaamde omschrijving van sociale uitsluiting van de hand van Kees Schuyt, die ook een ruime definitie hanteert. Hij rafelt het fenomeen uiteen in drie aspecten: er niet bij *mogen* horen, er niet bij *kunnen* horen en er niet bij *willen* horen (Schuyt 2000: 14). Bij het eerste kenmerk van sociale uitsluiting gaat het om de houding en gedrag van meermachtigen die in staat zijn anderen effectief uit te sluiten. In het tweede geval gaat het om de onmogelijkheid van marginale groepen om erbij te gaan horen doordat zij niet aan de vereisten kunnen voldoen. Beide vormen van marginalisering kunnen aanleiding geven tot vormen van zelfuitsluiting: er niet (meer) bij willen horen.

Op het eerste gezicht lijkt er niet bij 'willen' horen een logisch derde definiërend element van sociale uitsluiting: het wijst op de rol van betrokkenen, het geeft de minstmachtigen zelfs een vorm van *agency*. Toch vraag ik me af of dit derde aspect eigenlijk wel een vorm van sociale 'uitsluiting' is in sociologische zin: is sociale uitsluiting niet iets wat anderen doen, wat sommigen wordt aangedaan? Is het niet adequater om in dit verband te spreken over sociale *afsluiting*, zoals bijvoorbeeld Engbersen in zijn proefschrift doet (Engbersen 1990: 230)?

Het gaat hier om meer dan een semantische kwestie: wie krijgt bij welke omschrijving van sociale uitsluiting de 'verantwoordelijkheid' voor achterstand en uitsluiting in de schoenen geschoven en wie heeft de 'macht' om iets aan de gepercipieerde vormen van sociale uitsluiting te doen? Op het eerste gezicht leidt kennisname van de geschiedenis van het armoedebeleid in Nederland (en elders) al snel tot de conclusie dat de precieze formulering van deze sociale kwestie niet per se veel uitmaakt (De Regt 1984, Vlek 1997). Welke definitie er ook wordt gehanteerd, er zullen altijd politieke stromingen zijn die de nadruk leggen op het falen van betrokken individuen (*blaming the victim*, ze willen er zelf niet bijhoren), zoals er ook altijd anderen zijn die wijzen op de onmogelijkheid om erbij te kunnen of te mogen horen, omdat mensen worden buitengesloten (*blaming the context*). Bij nader inzien is de formulering van de vraag wat sociale uitsluiting is echter wel degelijk van groot belang (zie ook het debat over het *culture of poverty*-begrip): de voortgaande oprekking van het begrip sociale uitsluiting – nu dus al inclusief zelfuitsluiting – bevordert mogelijk de interpretatie dat marginale groepen vooral niet *willen* integreren. Dit omdat sprake is van twee verbredingen: niet alleen wordt zelfuitsluiting benoemd als aspect van sociale uitsluiting – waardoor marginale groepen als 'dader' in beeld komen –, maar ook 'waarvan' mensen uitgesloten worden, dan wel zichzelf uitsluiten, wordt verruimd. Nu is de vraag immers geworden: mogen, kunnen en willen mensen 'erbij horen'?

De voordelen van deze brede definitie lijken evident: het gaat niet langer uitsluitend om uitsluiting op basis van materiële schaarste of baanloosheid, maar ook om kwesties als 'sociale overtolligheid' (De Swaan 1991) of 'sociale overbodigheid' (Schuyt 2000). In deze definitie is de toenemende eenzaamheid van allerlei groepen ook tot een sociaal probleem verklaard. En dat lijkt inderdaad winst. Maar is het louter winst? Welke consequenties heeft het hanteren van een brede definitie van sociale uitsluiting in de politieke arena op het moment dat maatschappelijke tegenstellingen groot zijn, wanneer meerderheid en minderheid scherp tegenover elkaar komen te staan?

4. In de politieke arena

In het politieke debat heeft zich ook een verbreding voorgedaan in de omschrijving van sociale in- en uitsluiting. Verrassend genoeg is deze soms letterlijk hetzelfde als de verwoording in het wetenschappelijke debat. Zo is 'erbij horen' een van de twee bestanddelen van de definitie die de gemeente Amsterdam hanteert voor 'geïntegreerd' zijn. Wie het recente debat over integratie en multiculturaliteit analyseert, zal het opvallen dat 'erbij horen' vooral wordt gehanteerd in een negatieve toonzetting: migranten willen 'er' niet bijhoren. Vaak wordt dit nog wat huiselijker geformuleerd, namelijk dat ze zich hier niet 'thuis' (willen) voelen. Een citaat van Jan Marijnissen, fractievoorzitter van de SP.

> "De moslimgemeenschap zal moeten begrijpen dat er een collectieve verantwoordelijkheid bestaat om uitwassen – zoals de politieke Islam – actief te bestrijden. Opvoeders, leraren en imams zullen onomwonden moeten kiezen vóór onze Grondwet en in de geest daarvan hun kinderen moeten opvoeden. Indien men niet bereid is zich te conformeren aan wat wij hier gezamenlijk aan waarden en wetten hebben geformuleerd, dan is het dringende advies: zoek een land waar u zich wél *thuis voelt*" (Weblog mei 2004, cursivering JWD).

In dit citaat wordt de verantwoordelijkheid geheel op het bordje van 'de moslimgemeenschap' gelegd: het gaat om een kwestie van 'willen'. Ook maakt het citaat duidelijk dat je 'ergens thuis voelen' in de ogen van Marijnissen een teken is van 'erbij horen'. Waarbij? Wel bij een land met waarden en wetten die 'wij' – autochtone Nederlanders? – met elkaar hebben geformuleerd. Hij onderkent het relationele verband tussen de 'wil' (of onwil) van moslims om zich hier thuis te voelen met wat hier volgens onze waarden en wetten 'kan' en 'mag', maar dat is voor hem geen aanleiding om stil te staan bij de meerderheidsopvattingen over wat er mag en kan. Die zijn blijkbaar vanzelfsprekend. De aandacht gaat uitsluitend uit naar de (onwillige) minderheid, die maar beter kan vertrekken als zij haar verantwoordelijkheid niet neemt.

In het politieke debat werd en wordt een vergelijkbaar geluid overigens het veelvuldigst vertolkt door de VVD en dan met name haar voormalige woordvoerster Ayaan Hirsi Ali. Zij sommeerde migranten niet alleen om zich thuis te voelen, maar zij moesten dit ook bewijzen door af te zien van een dubbele nationaliteit. In haar optiek kan iemand zich namelijk niet 'thuis voelen' op twee plekken. Zijn migranten hiertoe niet bereid, dan is dit een teken van niet-geïntegreerd zijn, het bewijs dat ze er niet bij 'willen' horen. Een dubbele nationaliteit is een teken van niet willen kiezen, van gebrekkige loyaliteit aan Nederland. Aan de migrant de keuze: het is een kwestie van 'erbij' willen horen. Over niet mogen of niet kunnen vernemen we weinig.

Uit de bijdragen van Marijnissen en Hirsi Ali blijkt dat de verbreding van de definitie van sociale uitsluiting – van financiële armoede via 'erbij horen' tot 'thuis voelen' – er mede toe kan leiden dat de opvatting dominant wordt dat migranten zichzelf uitsluiten, doordat ze Nederland niet als hun 'thuis' willen zien. De brede opvatting van sociale uitsluiting (dus inclusief zelfuitsluiting) impliceert de overgang van een meer objectieve naar een zeer subjectieve maatstaf: je moet je 'thuis voelen'. Deze emotionalisering of sentimentalisering van het politieke taalgebruik plaatst degenen met definitiemacht in een geprivilegieerde positie: zij horen er immers al helemaal bij, zij staan niet ter discussie, evenmin als hun dominante opvattingen over wat het is om 'erbij' te horen, om je 'thuis' te voelen in Nederland. Om het mooi te zeggen: de subjectivering van de maatstaf legt de volle verantwoordelijkheid bij de nieuwe Nederlanders, bij de nieuwe subjecten. Zij moeten door hun daden tonen dat zij erbij willen horen, het Nederlanderschap verdienen. Zo niet, dan zijn de minderheden blijkbaar niet loyaal, dan voelen zij zich hier niet thuis (of ze voelen zich op meerdere plekken thuis), en sluiten zichzelf dus uit.

Om deze verantwoordelijkheidstoewijzing in het thuisvoelen-discours te illustreren, nog een citaat, dit maal van de toenmalige woordvoerder van de ChristenUnie.

> "Om de loyaliteit aan Nederland tot uitdrukking te brengen is de ChristenUnie er voorstander van om bij de naturalisatie een moment te markeren, waarop de aspirant-Nederlander expliciet duidelijk maakt van nu af aan zich innerlijk te verbinden aan het nieuwe 'thuis'-land. Dit moment zou bijvoorbeeld de vorm kunnen krijgen van een loyaliteitsverklaring. Cruciaal is in elk geval een expliciet tot uitdrukking gebrachte loyale houding ten opzichte van de Nederlandse samenleving waarvan de nieuwkomer nu duurzaam deel uitmaakt" (inbreng tijdens Kamerdebat in 2004, geciteerd bij Van Meeteren 2005: 45).

Toegegeven, een brede definitie van sociale uitsluiting hoeft niet altijd tot veronachtzaming van de opstelling van dominante groepen te leiden. Hirsi Ali's politieke tegenstrever Job Cohen (2005) hanteert weliswaar ook huiselijke taal wanneer hij over integratie spreekt en hij legt eveneens een directe relatie tussen thuis voelen en loyaliteit: "Als mensen zich hier niet thuis voelen, zal hun loyaliteit altijd ergens anders worden gezocht." Uit zijn Multatulilezing blijkt echter dat hij meent dat je ergens thuis voelen en loyaliteit ontwikkelen niet (alleen) kwesties van 'willen' zijn; mensen moeten ook de kans krijgen om zich hier thuis te voelen (het moet 'kunnen' en het moet 'mogen').

Misschien moet ik mijn stelling dus iets nuanceren: een brede definitie van sociale uitsluiting, inclusief zelfuitsluiting, wordt pas riskant wanneer door de

politiek eenduidig wordt voorgeschreven waarbij mensen kunnen, mogen en willen horen. Het risico dat dit gebeurt, lijkt extra groot wanneer emoties als 'thuis voelen' tot ijkpunt van (integratie) beleid worden gemaakt. Dan is het voor veel politici moeilijk om de verleiding te weerstaan om eendimensionaal te definiëren 'waarbij' uiteenlopende groepen zich moeten thuis voelen.

Laat ik dit illustreren aan de hand van een onderwerp waarover in het geheel geen politieke opwinding bestaat. Het is namelijk niet de eerste keer dat politici een mening hebben over het thuis voelen van burgers, over de wijze waarop ze dat zouden moeten doen en zelfs de plek waar ze zich thuis zouden moeten voelen. In de omgang met andere minderheden, en dan met name de fysiek, verstandelijk en psychisch gehandicapten, heeft hetzelfde fenomeen zich al eerder voorgedaan: politici besloten dat deze groepen zich, in het kader van 'vermaatschappelijking', meer 'thuis' zouden voelen in een gewone wijk dan in een 'tehuis', bij uitstek het symbool van sociale uitsluiting van deze groepen (Tweede Kamer 1992-1993). Zorgbehoevende ouderen en groepen met allerlei handicaps zijn vervolgens uit de bossen en de duinen 'gewone' wijken ingestroomd. Vele tehuizen zijn al gesloten, nog meer staan op de nominatie te worden gesloten. Het gaat mij hier niet om de argumenten die voor of tegen deze massieve beleidsoperatie kunnen worden aangedragen, maar om de parallel met het integratiedebat: de politiek stelt één norm vast voor thuis voelen. Hierin prevaleert de gedachte dat autonomie de hoogste waarde is (Tonkens 1999). Ook hier is de consequentie dat betrokkenen – in ruime zin: inclusief familie, mantelzorgers, buren – 'eigen verantwoordelijkheid' moeten gaan dragen. Wie zich vervolgens niet zozeer thuis voelt in de wijk maar vooral eenzaam is, die schiet zelf tekort (of zijn of haar sociale netwerk) (Duyvendak 2006).

Deze domestificatie van het politieke discours is vooral problematisch, omdat de discussie niet meer gaat over wat het betekent om erbij te horen of je ergens thuis te voelen, noch over de vraag of mensen zich wellicht op verschillende manieren kunnen thuis voelen, er op uiteenlopende wijze bij kunnen horen. Politici hebben een uitgesproken mening over wat thuis voelen voor gehandicapten en migranten betekent en leggen deze opvatting van bovenaf aan deze groepen op. Zij willen de gevoelshuishouding van nieuwkomers en andere marginale groepen sturen door een eenduidige opvatting over thuis voelen af te dwingen. Wie zich daar niet aan houdt, die wil er blijkbaar niet bijhoren.

5. Conclusie: thuis in Nederland

Thuis voelen als criterium leidt dan tot de situatie – zie de uitspraak van Marijnissen – dat de gezeten groep van dit land definieert hoe dit 'nationale huis' eruitziet. De meerderheid zal haar definitiemacht gebruiken om duidelijk te maken hoe we bepaalde dingen in Nederland doen (of juist laten en gedogen). De recente

voorstellen tot canons en geschiedenishuizen zijn voorbeelden van pogingen om met elkaar af te spreken wat kenmerkend is voor Nederland. Dit alles vanuit de gedachte, zoals vaak verwoord door onder andere Paul Scheffer, dat nieuwkomers er pas kunnen willen horen, wanneer 'Nederlanders' duidelijker zouden formuleren waar 'wij' voor staan. Zorgen dat 'zij' erbij kunnen gaan horen, veronderstelt dat 'wij' (autochtonen?) expliciteren waar we voor staan. Op het eerste gezicht lijkt dit op het nemen van verantwoordelijkheid door de dominante groep: pas als 'wij' duidelijk maken wat mag en kan, kunnen 'zij' worden aangesproken op hun (on)wil om te integreren. Bij nader inzien is er van een 'interactief proces', van een gedeelde verantwoordelijkheid, echter weinig sprake. Zoals uit het essay van Groenendijk aan deze bundel spreekt, heeft de meerderheid haar positie vooral gebruikt om te formuleren wie 'we' zijn, om vervolgens de verantwoordelijkheid geheel op het bordje van de migrant of nieuwkomer te leggen om zich hierbij aan te passen.

Met andere woorden, bij een zeer subjectieve maatstaf voor erbij horen – zoals je thuis voelen – dreigt er al snel een scheiding op te treden tussen macht en verantwoordelijkheid. De politiek houdt de 'macht' om te definiëren wanneer migranten tonen dat zij zich werkelijk in Nederland thuis voelen, maar legt de 'verantwoordelijkheid' om bij Nederland te gaan horen uitdrukkelijk bij migranten zelf. Als zij deze verantwoordelijkheid niet nemen, of wanneer zou blijken dat migranten zich wellicht meer thuis voelen in eigen kring of in een eigen wijk, met andere woorden, wanneer zou blijken dat zij eigen invullingen hebben van thuisgevoel, dan wordt dat in Den Haag al snel opgevat als teken van er niet bij willen horen, als het niet nemen van je verantwoordelijkheid als migrant. De subjectieve, emotionele maatstaf leidt tot een zeer moreel geladen debat waarin het minder gaat over harde sociaal-economische achterstand, discriminatie of andere vormen van uitsluiting en meer over de loyaliteit van de nieuwe Nederlanders. Niet voor niets mogen morele vertogen à la Dalrymple (2004) over de onwillige onderklasse en de noodzaak van een beschavingsoffensief zich in zo'n grote populariteit verheugen.

Als deze 'emotionalisering' en domestificatie van de invulling van sociale uitsluiting zich verder doorzet, zal de publieke en politieke meerderheidsanalyse steeds vaker luiden dat minderheden er domweg niet bij *willen* horen. Een verdere verhuiselijking van het spreken over sociale uitsluiting lijkt me dan ook weinig gewenst. Veeleer is het tijd voor een uitgebalanceerdere definitie waarin de gespreide verantwoordelijkheid voor erbij *mogen* en *kunnen* horen weer meer in beeld komt. Niet om in de fout te vervallen dat migranten of andere minderheden zelf geen verantwoordelijkheid zouden dragen. Wel om oog te hebben voor de verantwoordelijkheden van de meerderheid, voor wie het nooit de vraag was of zij er wel bij hoorde.

Literatuur

Cohen, J. (2005) *Kan een minderheid rechtens zichzelf blijven*?, Multatulilezing 2005 (zie www.amsterdam.nl).

Dalrymple, Th. (2004) *Leven aan de onderkant. Het systeem dat de onderklasse instandhoudt*, Den Haag: Het Spectrum.

Duyvendak, J.W. (2006) *De staat en de straat. Beleid, wetenschap en de multiculturele samenleving*, Amsterdam: Boom.

Engbersen, G. (1990) *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Engbersen, G. & R. van der Veen (1987*) Moderne armoede*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Engbersen, G., C.J.M. Schuyt, J. Timmer & F. van Waarden (1993) *Cultures of Unemployment. A Comparative Look at Long-Term Unemployment and Urban Poverty*, Boulder (Co.): Westview Press.

Grotenhuis, H. te (1993) *Bijstandskinderen. Opgroeien aan de rand van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Lewis, O. (1966) 'The culture of poverty', pp. 187-200, in D.P. Moynihan (ed.), *On understanding poverty*, New York: Basic Books.

Meeteren, M. van (2005) *Discoursen van integratie. De omslag in het politiek debat over integratie in Nederland*, EUR: afstudeerscriptie.

Regt, A. de (1984) *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid. Ontwikkelingen in Nederland, 1870-194*0, Meppel: Boom.

Swaan, A. de (1991) *Perron Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker.

Tweede Kamer (1992-1993) *Onder anderen. Geestelijke gezondheid en geestelijke gezondheidszorg in maatschappelijk perspectief*, 23067, nr. 1.

Schuyt, C.J.M. (2000) 'Essay: Sociale uitsluiting', pp. 13-23, in C.J.M. Schuyt & C.A. Voorham (red.), *Sociale uitsluiting*, Amsterdam: SWP.

Tonkens E. (1999) *Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Dennendal en de jaren zestig*, Amsterdam: Bert Bakker.

Vlek, R. (1997) *Inactieven in actie. Belangenstrijd en belangenbehartiging van uitkeringsgerechtigden in de Nederlandse politiek 1974-1994*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

10

HERVORMING VAN DE VERZORGINGSSTAAT: MARKTTEKORT OF OVERLEGTEKORT?

Jelle Visser, hoogleraar arbeids- en organisatiesociologie aan de Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

Een van de grote thema's in het werk van Kees Schuyt is de verzorgingsstaat. Vanaf zijn vroege publicaties over het rechtskarakter van de verzorgingsstaat tot latere publicaties over werkloosheid, armoede en sociale cohesie legde hij bloot hoezeer de verzorgingsstaat ons leven heeft veranderd, maar ook dat de instituties van de verzorgingsstaat zelf voortdurend veranderen en een moreel-politieke herijking behoeven. Een van de grote vragen van dit moment is of de verzorgingsstaat de internationalisering van onze economie en samenleving kan bijhouden. Kan de verdelende solidariteit waarop de verzorgingsstaat was aangewezen, standhouden in een samenleving met open grenzen waarin 'anderen' steeds minder als 'onzen' worden beleefd?

Volgens de Europese politieke leiders zijn de doelstellingen van een open en snel innoverende kenniseconomie en sociale cohesie verenigbaar. In 2000 spraken zij dat af in Lissabon en ontvouwden ze een ambitieus programma van innovatie en economische groei, begeleid door maatregelen die de verzorgingsstaat 'werkvriendelijker' moeten maken en de Europese burgers weerbaarder in een wereld waarin de concurrentie harder en verschillen in talenten, onderwijs en inkomens belangrijker zijn geworden. Het uitbannen van armoede en het verkleinen van startkansen past in dit verhaal, het verkleinen van inkomensverschillen niet.

Volgens gezaghebbende auteurs zijn de internationale en maatschappelijke 'krachten' die een aanpassing eisen in de filosofie, organisatie en doelstellingen van de naoorlogse verzorgingsstaat 'onweerstaanbaar', maar is de Europese herverdelende verzorgingsstaat zelf een tamelijk 'onbeweeglijk object' (Pierson

2000). In mijn werk met Anton Hemerijck (1997, 2006) heb ik dat bestreden en betoogd dat de Europese verzorgingsstaten in kleine stappen ingrijpend aan het verbouwen zijn, beginnend bij hun monetair beleid, arbeidsrecht en arbeidsvoorwaarden, via sociale zekerheid en zorg, tot de pensioenen, jeugd- en kindzorg aan toe. In dit essay zal ik niet ingaan op de inhoud van deze veranderingen, maar op de manier waarop. Daarbij zal de nadruk liggen op de merkwaardige taaiheid van een in zichzelf wankel en twijfelachtig neocorporatistisch overlegmodel.

2. Niet zonder de vakbeweging

Ik begin met de observatie van enkele tegendraadse ontwikkelingen. Ondanks het sinds de jaren tachtig breed uitgedragen bezwaar tegen de stroperigheid van 'neocorporatistische' besluitvorming zijn Europese regeringen steun bij de vakbonden blijven zoeken voor het hervormingsbeleid dat zij wenselijk achten. Tevens zijn zij zich, in weerwil van de door economen breed gedeelde bezwaren tegen inkomenspolitiek, het pleidooi voor de terugtredende overheid en het sinds de jaren tachtig ook in linkse kring hernieuwde geloof in de markt, blijven bemoeien met de onderhandelingen over lonen en arbeidsvoorwaarden. En tenslotte beleven we ondanks de tamelijk negatieve ervaringen uit de periode na de eerste oliecrisis (1974) en de afkalvende bindingskracht van centrale organisaties van werkgevers en werknemers sinds de jaren negentig, weer een heropleving van tripartiete sociale akkoorden. Op grond van deze waarnemingen kunnen we concluderen dat de praktijk taaier blijkt dan de neoliberale leer. *Corporatism is dead – long live corporatism!*, zo vatte Philippe Schmitter dit al eens samen (Schmitter 1988).

Dankzij het werk van Lucio Baccaro en zijn collega's aan het Internationaal Instituut voor Arbeidsstudies van de ILO in Genève beschikken we over een schat van gegevens over de initiatieven van regeringen om belangengroepen en met name vakbonden bij de hervorming van de verzorgingsstaat te betrekken. Aanvankelijk werd in studies over inkomenspolitiek en corporatisme weinig aandacht besteed aan de vraag waarom regeringen in samenwerking geïnteresseerd zijn. Er werd als vanzelfsprekend van uitgegaan dat regeringen gebukt gaan onder een tekort aan maatschappelijke instemming met hun beleid en dus wel moeten samenwerken met de maatschappelijke belangengroepen die hun ijverige plannen en goede bedoelingen kunnen frustreren. In de neocorporatistische literatuur ging alle aandacht uit naar het (on)vermogen van vakbonden om deze steun te verlenen en vol te houden tegenover hun ontevreden en veeleisende achterbannen (Golthorpe 1984, Lehmbruch & Schmitter 1982).

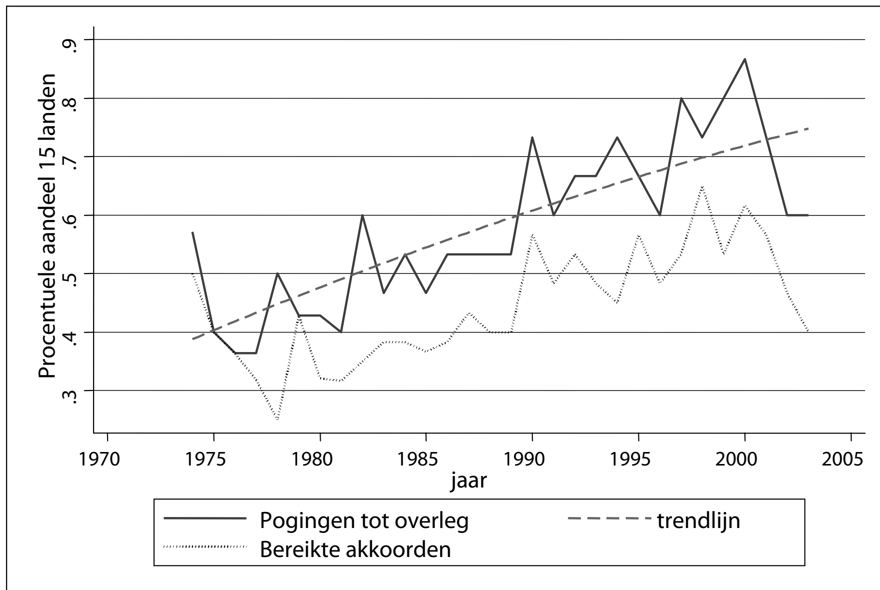
In de jaren zeventig en tachtig ontdekten wetenschappers als Van Doorn, Schuyt, Kooiman, Mayntz, Scharpf en Schmitter het probleem van de 'overbe-

laste overheid' als gevolg van zulke uiteenlopende oorzaken als complexiteit, individualisering, zelfzuchtig gedrag van burgers en hard tegenspel van gevestigde groepen en belangen. De corporatistische oplossing is er een waarin de vertegenwoordigers van de doelgroepen van overheidsbeleid aan dat beleid medeplichtig worden gemaakt in ruil voor medezeggenschap. Tegen die oplossing zijn veel bezwaren ingebracht, zoals stroperigheid, afwenteling van kosten op niet-vertegenwoordigde groepen, geringe transparantie van de besluitvorming en uitholling van de macht van de gekozen volksvertegenwoordiging. Marktwerking en het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de burger, werknemer of consument, voorbij de voogdij van staat en maatschappelijke organisaties die hen met collectieve keuzen opzadelen, was voor velen het betere alternatief. De praktijk is echter taaier dan de leer.

Baccaro en Simoni (2005) hebben jaar voor jaar berekend hoe vaak en hoe veel regeringen steun zoeken bij de vakbeweging voor hervormingsplannen met betrekking tot ontslagbescherming, werkloosheid, ziektekosten, arbeidsongeschiktheid, pensioenen en gelijke behandeling. Figuur 1 toont de ontwikkeling vanaf het moment van de eerste oliecrisis, toen voor het eerst het besef doorbrak dat de naoorlogse verzorgingsstaat misschien een 'mooi weer'-product was en niet tegen alle schokken bestand. We zien dat vanaf die tijd steeds meer Europese regeringen bij hun pogingen de arbeidsmarkt of sociale zekerheid te hervormen een beroep op de vakbeweging doen. Er is sprake van een monotoon opwaartse trend die zich doorzet, ondanks de politieke furore van neoliberalisme en marktwerking en ongeacht de afnemende ledentallen en macht van de vakbeweging. Terwijl in het midden van de jaren zeventig een minderheid (40%) van vooral centrum-linkse regeringen de sociale partners bij hun besluitvorming over de inrichting en hervorming van de verzorgingsstaat betrok, is dit na 2000 een grote meerderheid (boven 70%) van zowel linkse als rechtse regeringen geworden.

In 2000 waren Groot-Brittannië en Oostenrijk de enige landen die hervormingen wilden doorvoeren zonder onderhandelingen met de vakbonden. In Groot-Brittannië was de infrastructuur voor overleg dankzij 17 jaar conservatief beleid onder Thatcher en Major verdwenen en was de vakbeweging als economische en politieke factor zodanig verzwakt dat ze zonder bezwaar genegeerd kon worden. Het Engelse kiesstelsel garandeert de winnaar bovendien een krachtig regeringsmandaat, versterkt door de uitzonderlijke machtsconcentratie in de handen van de premier. In Oostenrijk werd voor het eerst sinds 1955 een hervorming (van de pensioenen) doorgezet zonder een voorafgaand akkoord met de sociale partners. De 'anticorporatistische' vrije liberalen van Haider, die in 2000 samen met de Christen-democraten de verkiezingen wonnen, hadden daarin een belangrijk aandeel. Even leek dit ook in ons land onder invloed van de fortuy-

Figuur 1 Regeringen die steun bij vakbonden zoeken voor hervormingen, 1974-2003



Bron: Baccaro & Simoni (2005)

nistische revolutie en de regeringsdeelname van de LPF de nieuwe trend te worden. Na 2002 zien we vergelijkbare pogingen tot hervormingen zonder overleg in Griekenland, Italië, Frankrijk, Denemarken en Portugal, steeds onder druk van liberale en rechts-populistische partijen. Of deze trend zich zal doorzetten moet worden betwijfeld. In Italië, Spanje, Portugal en nu ook Oostenrijk werd het door de kiezer niet beloond. In ons land werd na veel geruzie eind 2004 toch weer steun bij de vakbeweging gezocht.

3. Tweederde-hervormingen

Figuur 1 bevestigt een gegeven dat we al uit de literatuur kennen (Boeri et al. 2005, Pierson 1996, Saint-Paul 2000): hervormingen van de verzorgingsstaat zijn lastig en vergen doorgaans brede steun binnen en buiten het parlement. De voornaamste reden is dat hervormingen impopulair zijn. De geschatte opbrengsten moeten blijken in de toekomst en zijn onzeker, terwijl de kosten in het heden opgebracht moeten worden. Zelfs als de verwachte opbrengsten hoger zijn dan de geschatte kosten, zullen veel groepen die het treft toch tegen zijn. Bovendien zijn de beloofde vruchten van veel hervormingen gespreid over velen ('meer banen', 'zekere pensioenen voor toekomstige generaties', enz.), terwijl de

kosten opgebracht moeten worden door bepaalde, vaak geprivilegieerde groepen. Het gevolg is dat tegenstanders zich makkelijker en luider manifesteren dan voorstanders.

Waar regeringen niet in staat zijn voldoende politieke steun voor potentieel controversiële hervormingen te verwerven, proberen ze vakbonden voor hun beleid te winnen, ook al zijn die slechts representatief voor een klein en doorgaans het best beschermde deel van de werknemers en ook al wordt het hervormingsbeleid daardoor vertraagd en afgezwakt. Een van de gevolgen is dat de meeste arbeidsmarkthervormingen een zogenaamde *tweederde*-structuur krijgen: meer flexibiliteit en onzekerheid voor nieuwkomers, jongeren en groepen met een zwakke arbeidsmarktbinding (eenderde), anderzijds blijvende ontslagbescherming en zekerheid voor reguliere en oudere werknemers (tweederde). Om dezelfde redenen tellen we veel meer arbeidsmarkthervormingen die ogenschijnlijk niets kosten, zoals arbeidstoeslagen, loonsubsidies, activeringsmaatregelen voor werklozen of lagere belastingtarieven op arbeid, dan hervormingen die bestaande rechten aantasten, zoals ontslagbescherming voor reguliere werknemers (Boeri et al. 2005, Brandt et al. 2005).

Uit gegevens van de OESO en de Rodolfo DeBenedetti Foundation blijkt dat de meeste succesvolle hervormingen in een lange volgehouden reeks van kleine stappen in dezelfde richting plaatsvinden, dat minderheids- en coalitieregeringen daarbij niet achterblijven als ze de steun van vakbonden en andere maatschappelijke organisaties weten te verwerven, maar dat daarvoor wel een prijs wordt betaald: het ontzien van oude rechten en geprivilegieerde groepen, in elk geval tijdelijk (Boeri et al. 2005, OESO 2006). Veel alternatieven zijn er niet. Er zijn weinig regeringen geweest die bij de kiezers het mandaat hebben verworven om op eigen gezag grote en fundamentele hervormingen door te voeren. De paar uitzonderingen betroffen regeringen die steunden op een solide parlementaire meerderheid zonder interne coalitietwisten. Behalve voor Groot-Brittannië onder Thatcher en Blair, gold dit heel soms voor regeringen in Spanje (Gonzales en Aznar in hun tweede termijn), Portugal (Consaco Silva) en Zweden (Persson). Hoewel het Franse presidentieel systeem eigenlijk ook in dit rijtje past, althans voor die jaren waarin president en regering op dezelfde meerderheid steunden, was men nochtans te zeer intern verdeeld over zowel de aard van hervormingen als over de wenselijkheid daarbij de sociale partners te betrekken.

Er lijkt geen verband te bestaan tussen de sterkte van de vakbonden en hun betrokkenheid bij hervormingen. Zowel heel sterke (de Finse vakbeweging met een organisatiegraad rond 75%) als tamelijk zwakke vakbewegingen (de Spaanse vakbeweging met 16% of de Nederlandse met minder dan 25%) onderhandelen met de regering over hervormingen van arbeidsmarkt en verzorgingsstaat. En te-

gen alle corporatistische voorspellingen in geldt dat ook voor redelijk sterke maar intern verdeelde en door minderheidsgroepen geplaagde vakbonden als de Ierse en Italiaanse. Met een organisatiegraad van acht procent verdeeld over vijf of zes concurrerende vakbondsfederaties vormt de Franse vakbeweging waarschijnlijk het uiterste qua zwakte en verdeeldheid. Maar ook zo'n vakbond kan, zoals bekend, aanzienlijke protesten organiseren en dus voor hervormingsgezinde regeringen een nuttige partner zijn. Zowel linkse (Michel Rocard) als rechtse (Eduard Balladur) regeringsleiders poogden om althans een deel van de vakbeweging bij hun hervormingsbeleid te betrekken, voordat ze door hun respectievelijke chefs (Mitterrand en Chirac) aan de kant werden geschoven. Hun opvolgers ontdekten doorgaans snel dat hervormingen ook door zwakke vakbonden met 'het protest van de straat' gestopt kunnen worden.

4. De lamme en de blinde

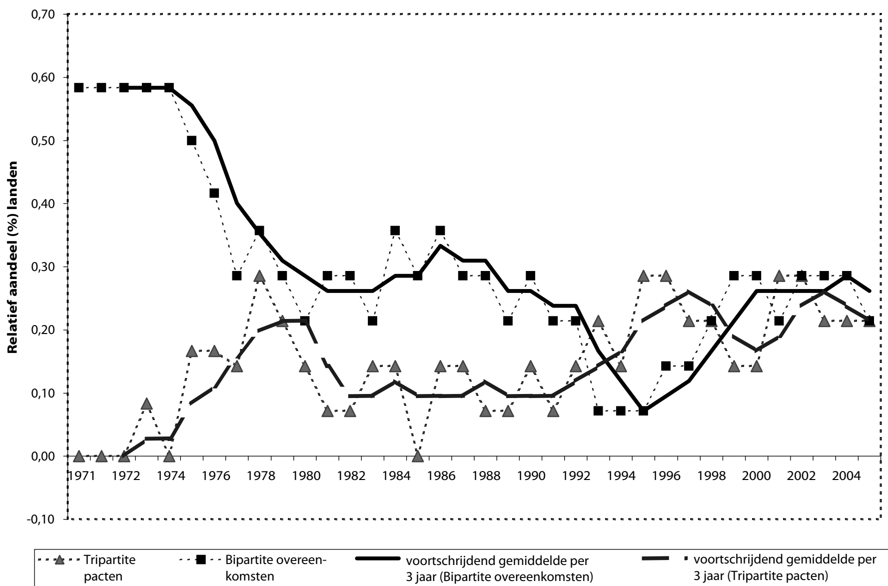
De bovengeschetste pogingen van veel Europese regeringen om vakbonden bij hun beleid te betrekken en gezamenlijk afspraken te maken kan worden gezien als een bondgenootschap tussen de lamme en de blinde, "an alliance between the weak and the weakened", zoals Baccaro en Lim (2006) het noemen. De lamme heeft misschien een duidelijke richting voor ogen, maar kan deze weg niet alleen gaan, de blinde ziet niet waar hij kan gaan en hecht aan de veilige oorden die hij kent. In een indertijd baanbrekend studie verklaarde de Italiaanse socioloog Alessandro Pizzorno (1978) de ogenschijnlijke paradox dat een door werkloosheid en ledenverlies verzwakte vakbeweging niettemin een macht van betekenis kan blijven door te wijzen op het grote belang van maatschappelijke en electorale consensus voor zwakke regeringen. Vakbonden kunnen deze electorale steun aan regeringen onthouden, ook als ze ten opzichte van werkgevers zwak staan. Hij wees erop dat vakbonden nog altijd op de loyaliteit van belangrijke minderheden onder de werknemers kunnen rekenen en daarom juist voor zwakke regeringen en bij onpopulair beleid een belangrijke bondgenoot kunnen zijn. Pizzorno karakteriseerde zo'n 'entente' tussen regering en vakbeweging als 'politieke ruil'. Hij beschouwde zulke 'pacten' als inherent instabiel, omdat ze door alle partijen als 'tweede keuze' gezien worden en op felle kritiek van de sterkste of althans radicaalste fracties in regeringen, vakbonden en werkgevers kunnen rekenen. De jongste akkoorden (uit 2003 en 2004) in Nederland zijn een illustratie hiervan. Ook het later zo geprezen akkoord van Wassenaar (1982) werd indertijd verworpen door zowel Philips en de metaalwerkgevers als door radicale vakbondsleiders zoals Lubbi en De Waal.

Intussen zijn inhoud en techniek van zulke bondgenootschappen veranderd. In de literatuur is sprake van een verschuiving van 'eerste generatie'- naar

‘tweede generatie’- sociale pacten, waarbij vooral op het contrast met de inkomenspolitieke akkoorden uit de jaren zeventig wordt gewezen (Regini 2000). In die akkoorden ging het om de steun van de vakbeweging voor loonmatiging als middel om de hoge inflatie te beteugelen. Daar stond de belofte van extra overheidsuitgaven voor werkgelegenheid en sociale zekerheid tegenover. Anticyclische maatregelen naar keynesiaanse recept, een meewerkende centrale bank en, zo nodig, corrigerende geldkoerscorrecties bevonden zich nog in de gereedschapskist van nationale overheden. Zo meende Wolfgang Streeck nog in 1992 dat “het vermogen om naar keynesiaanse recept de economie een extra injectie te geven de noodzakelijke voorwaarde lijkt te zijn voor corporatistische beleidscoördinatie en sociale akkoorden”. Zijn conclusie was dat “(e)en overheid die niet met redelijk uitzicht op succes kan toezeggen dat hij zijn fiscale en monetaire instrumenten zal inzetten om de werkloosheid te verminderen, moeilijk kan rekenen op concessies van de vakbeweging of zelfs beïnvloeding van het overleg tussen vakbeweging en werkgevers”. Krachtens deze visie zou het inleveren van de keynesiaanse beleidsinstrumenten en de komst van de Europese Monetaire Unie een einde aan de sociale akkoorden maken. Toch is dat niet gebeurd.

Tripartiete akkoorden kwamen veel voor in de jaren zeventig, raakten daarna uit de gratie, maar zijn sinds de jaren negentig weer in de mode, onder meer in Ierland, Finland, Noorwegen, Italië en Portugal, met pogingen daartoe in Duitsland en België (zie figuur 2). De herfstakkoorden in Nederland uit 2003 en 2004 horen ook bij deze trend. Deze opleving van tripartisme volgde op een lange periode, ingeluid met het akkoord van Wassenaar van eind 1982, waarin de loonvorming de uitsluitende verantwoordelijkheid van de sociale partners heette te zijn. De ‘tweede generatie’-akkoorden beogen nog steeds loonmatiging, maar niet in ruil voor meer overheidsbestedingen of toezeggingen om de werkloosheid te bestrijden door middel van banenplannen, kredietinjecties of uitbreiding van sociale bescherming. Integendeel, ze staan in het teken van grotere flexibiliteit van de arbeidsmarkt en beheersing van de overheidsuitgaven door vermindering van het beroep op sociale zekerheid. Het doel is niet anticyclisch begrotingsbeleid, werkloosheidsbestrijding of herverdeling van de welvaart, maar verbetering van het nationale concurrentievermogen door middel van loonkostenbeheersing en lagere belastingen, in de hoop zo een ten opzichte van buurlanden aantrekkelijker investeringsklimaat te scheppen. Martin Rhodes (2001) spreekt in dit verband van *competitive corporatism* en Franz Traxler (1998) van *supply-side corporatism* gericht op het wegnemen van belemmeringen voor investeringen, arbeidsdeelname en scholing.

Figuur 2 Bipartisme, tripartisme en overheidsingrepen in de loonvorming, 1971-2004



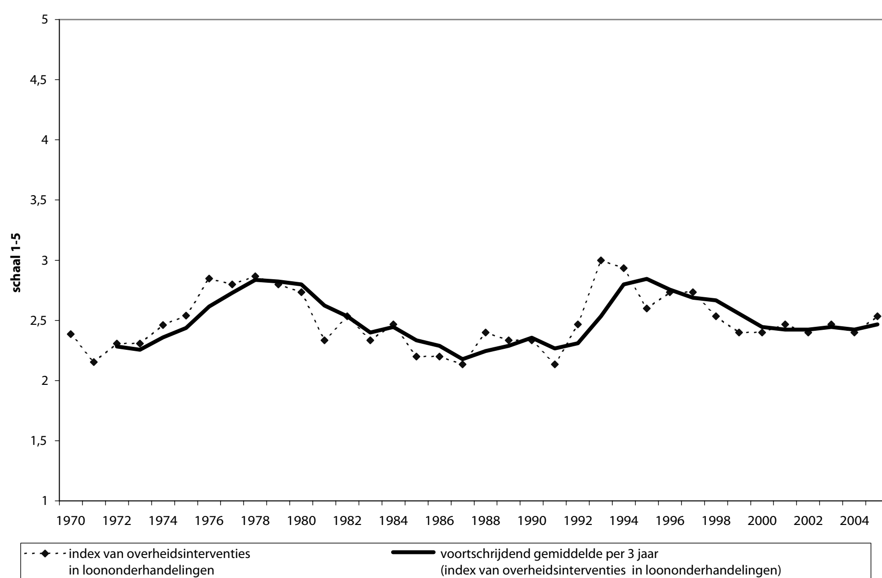
Bron: eigen berekeningen Jelle Visser

5. De mythe van de terugtredende overheid

Volgens de nieuwe economische leer der rationele verwachtingen waarvoor Edmund Phelps in 2006 met de Nobelprijs gelauwerd werd, is inkomenspolitiek even futiel als de keynesiaanse poging een anticyclische bestedingspolitiek te bedrijven. Overheidsinterventies in de arbeidsvoorwaardenvorming worden beschouwd als stoorzenders. Toch zijn overheden van vrijwel elke politieke signatuur blijven ingrijpen in de loonvorming. Met behulp van de vijfpuntsschaal van Anke Hassel (2006), lopend van eenzijdig ingrijpen door middel van een loonstop of maximering van de loonstijging ('5') tot volledig vrije loonvorming ('1'), heb ik alle EU-lidstaten jaarlijks gescoord. Figuur 3 op de volgende pagina toont de gemiddelde ontwikkeling over de afgelopen 35 jaar.

De neoliberale trend van de jaren tachtig, die in deze figuur zichtbaar wordt, heeft zich in de jaren negentig niet doorgezet. Inderdaad namen na de teleurstellende ervaringen van de jaren zeventig vele regeringen hun toevlucht tot een harder monetair en fiscaal beleid om zo de discipline in overheidsuitgaven en loononderhandelingen te herstellen ten koste van de stijging van de werkloosheid. Toch is de verwachting dat de overheid zich daarna zou kunnen terugtrekken

Figuur 3 Index van overheidsinterventies in loononderhandelingen, 1970-2004



Bron: eigen berekeningen Jelle Visser

van het loonfront niet uitgekomen. Met name in de voorbereiding van de Economische en Monetaire Unie, maar ook na 1999, hebben vele regeringen zich toch weer aan het loonfront gemeld. Mijn verklaring hiervoor is dat in een monetaire unie de risico's van uit de pas lopende loonontwikkelingen groter zijn geworden en dat de overheid de vinger aan de pols wil houden, omdat andere corrigerende beleidsinstrumenten niet langer nationaal kunnen worden toegepast. Ook kan het zo zijn dat bemoeienis met de loonvorming een substituut is geworden voor de pijnlijke en moeilijk uitvoerbare hervormingen in cao- en ontslagrecht die verdere liberalisering van de arbeidsmarkt beogen en die, volgens de economische leerboekjes, ingrijpen in de arbeidsvoorwaardenvorming overbodig zouden maken.

Alleen waar vakbonden ernstig verzwakt en geïsoleerd zijn en teruggeworpen op het lokale bedrijfsniveau, zijn regeringen bereid het loonproces volledig aan de markt over te laten. In West-Europa is Groot-Brittannië het enige land dat deze weg gegaan is. Andere regeringen zijn de Britten daarin niet gevolgd, soms omdat ze dat niet konden (de door Berlusconi geleide regeringen in Italië, Aznar in zijn tweede regeringsperiode in Spanje, sommige regeringen in Portugal), maar meestal omdat ze dat ook niet wilden. Buiten Europa zijn er wel meer voorbeelden. In de Verenigde Staten was Nixon de laatste president die aan inkomenspolitiek en overleg met vakbonden deed; in Nieuw-Zeeland en

later Australië hebben regeringen de decollectivisering van de arbeidsvoorwaardenvorming krachtig en met succes bevorderd. Daarentegen zochten landen als Chili, Zuid-Korea, Namibië en Zuid-Afrika in hun weg (terug) naar de democratie en de globale economie aansluiting bij de Europese praktijk van tripartiet sociale dialoog.

Dat overheden de vakbeweging nodig blijven hebben, betekent niet dat de vakbeweging machtiger is geworden. Voor de vakbeweging geldt dat de afnemende organisatiegraad en de eenzijdige samenstelling van het ledental niet alleen hun macht maar ook hun legitimiteit aantasten. De vakbeweging als 'collectieve zaakwaarnemer' van werknemersrechten is minder vanzelfsprekend geworden. Overigens geldt dat ook voor werkgeversorganisaties. In hun kringen is de afstand tussen grote en kleine bedrijven toegenomen. Bij alle partijen is de bindingskracht – het vermogen het gedrag van leden, bedrijven, burgers en kiezers te sturen en in naam van hen bindende afspraken te maken – afgenomen. Dat geldt voor regeringen ten opzichte van de burgers, voor partijen ten opzichte van hun electorale achterban, voor werkgeversorganisaties ten opzichte van bedrijven en voor vakbonden ten opzichte van hun leden. Vakbondsleiders hebben hun leden steeds minder aan een touwtje, het toegenomen gebruik van referenda wijst daar op. Tenslotte hebben alle partijen macht afgestaan aan Europa, maar op het Europese niveau moeten ze die macht met veel meer anderen delen (Visser & Streeck 2006).

De huidige sociale akkoorden en bondgenootschappen zijn verrassend voor zover ze worden afgesloten in landen als Ierland, Italië en Portugal, waar regeringen en sociale partners allerminst aan de structuurkenmerken van het corporatisme voldoen. Er bestaan geen stabiele structuren voor beleidsparticipatie, regeringen opereren vaak heel centralistisch, vakbonden zijn onderling verdeeld of worden stevig gehinderd door minderheidsgroepen, werkgevers zijn eveneens verdeeld of ongeïnteresseerd in samenwerking en de arbeidsverhoudingen zijn zeer wisselend en conflictrijk. De centrale hypothese van de neocorporatistische theorie was dat vakbonden alleen dan in staat zijn tot een duurzame beleidsalliantie indien hun leiders de onderhandelingen kunnen afschermen tegen de pressie van groepen leden met eigen, specifieke belangen en dat ze hun leden op straffe van uitsluiting kunnen binden aan gemaakte afspraken (Lange 1984). Alleen indien vakbondsleiders het monopolie hadden over stakingsbeslissingen, onderling verenigd waren en de oppositie organisatorisch, politiek of moreel gemarginaliseerd kon worden, zou aan deze voorwaarde voldaan zijn. Er werd van uitgegaan dat vakbondsleiders, eenmaal toegelaten tot de nationale beleidselite en ingewijd in haar geheimen, verstandiger zijn dan hun achterbannen (zie ook Olson 1982).

Baccaro (2003) heeft deze veronderstelling gekritiseerd. Op grond van een analyse van de referenda die op de sociale akkoorden in Italië en Ierland volgden, stelt hij dat in deze ledenraadplegingen de gematigde leden werden gemobiliseerd tegen sommige groepen militante leden en hun leiders. Dit spoort met de manier waarop de leiding van de FNV in november 2003 het referendum gebruikte om goedkeuring te krijgen voor het toen gesloten akkoord met de regering-Balkenende tegen de oppositie van de bestuurders in de federatieraad en tegen de nieuwe leiding van FNV-Bondgenoten die meende meer baat te hebben bij een harde koers.

6. Conclusie: overlegtekorten in plaats van markttekorten

Er bestaat geen gevalideerd model van de politieke economie van hervormingen. De Amerikaanse econoom Richard Freeman (2006) merkt op dat, als iets niet werkt zoals het zou moeten, economen geneigd zijn op zoek te gaan naar het 'markttekort' en dan aanbevelen het beleid en de instituties die daar verantwoordelijk voor zijn te veranderen, om aldus betere, marktconforme prikkels voor gedrag te creëren. Hun frustratie is doorgaans dat wat in hun ogen economisch goed zou zijn, politiek niet mogelijk is. Aan het werk van Schuyt kunnen we een ander uitgangspunt ontlenen. Niet het 'markttekort' maar het 'verantwoordelijkheidstekort' ligt dikwijls ten grondslag aan problemen van de moderne verzorgingsstaat. Oplossingen kunnen zowel in correcties in de individuele sfeer – via materiële en morele prikkels en sancties – als in grotere beleidsverantwoordelijkheid van belangrijke maatschappelijke groepen, waaronder de vakbeweging, gezocht worden. In dit essay heb ik de nadruk gelegd op het laatste en betoogd dat in de globale economie het 'tekort van de overheid' niet door de markt maar door overleg kan worden hersteld. Tevens stel ik vast dat dit overleg vele gebreken kent, variërend van gebrekkige democratische verantwoording tot te eenzijdige aandacht voor de belangen van insiders.

Literatuur

Baccaro, L. (2003) 'What is Alive en What is Dead in the Theory of Corporatism', *British Journal of Industrial Relations*, 41: 683-706.

Baccaro, L. & M. Simoni (2005) *Policy Concertation in Europe (1974-2003): Why Some Governments Want It en Others Want Nothing to Do with It*, SASE annual conference, Budapest.

Baccaro, L. & S.H. Lin (2006) 'Social Pacts as Coalitions of the "Weak" and the 'Moderate': Ireland, Italy en South Korea in Comparative Perspective', *MIT papers,* Cambridge Mass.

Boeri, T., M. Castanheira, R. Faini & V. Galasso (2005) *Structural Reform without Prejudice*, Oxford: Oxford University Press.

Brandt, N., J.M. Burniaux & R. Duval (2005) 'Assessing the OECD Jobs Strategy: Past development and reforms', *Oecd Economics Department Working Paper*, Parijs: OESO.

Golthorpe, J.H. (ed.) (1984) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism,* Oxford: Clarendon Press.

Hassel, A. (2006) *Wage Setting, Social Pacts and the Euro: A new role for the state?*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hemerijck, A.C. & J. Visser (2006) *How Welfare States Learn. Position paper for NWO "Shifts in Governance" programme*, The Hague / Amsterdam.

Lange, P. (1984) 'Unions, Workers en Wage Regulation: The Rational Basis of Consent', in J.H. Golthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism,* Oxford: Clarendon Press.

Lehmbruch, G. & Ph. C. Schmitter (eds.) (1982) *Patterns of Corporatist Policy-Making,* Londen: Sage.

OESO (2006) *Oecd Jobs Strategy: Lessons from a Decade's Experience. Main report,* Parijs: OESO.

Olson, M. Jr. (1982) *The Rise en Decline of Nations,* New Haven: Yale University Press.

Phelps, E.S. (1967) 'Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment Curves', *Economica*, 34: 254.

Pierson, P. (1996) 'The New Politics of the Welfare State', *World Politics*, 48.

Pierson, P. (2000) 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics', *American Political Science Review*, 94.

Pizzorno, A. (1978) 'Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict', in C.J. Crouch & A. Pizzorno (red.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968,* London: Macmillan.

Regini, M. (2000) 'Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalisation', *Politics & Society*, 28: 5-34.

Rhodes, M. (2001) 'The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism'', in P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Saint-Paul, G. (2000) *The Political Economy of Labor Market Institutions,* Oxford: Oxford University Press.

Schmitter, Ph. C. (1988) 'Corporatism Is Dead. Long Live Corporatism', *Government and opposition: a quarterly of comparative politics*, 24: 54.

Streeck, W. (1992) 'National Diversity, Regime Competition, and Institutional Deadlock: Problems in forming a European industrial relations system', *Journal of Public Policy*, 12.

Streeck, W. & J. Visser (2006) 'Organized Business Facing Internationalization', in W. Streeck, J. Grote, V. Schneider & J. Visser (red.), *Governing Interests: Business associations facing internationalization,* London: Routledge.
Traxler, F. (1997) 'The Logic of Social Pacts', in G. Fajertag & Ph. Pochet (eds.), *Social Pacts – New Dynamics*, Brussels: Europees Vakbondsinstituut/Observatoire Social Européen.
Visser, J. & A.C. Hemerijck. (1997) '*A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform en Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

11

CIRCULATIE VAN ARBEID OP HET PLATTELAND VAN WEST-INDIA

Jan Breman, emeritus-hoogleraar vergelijkende sociologie aan de Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

Mijn onderzoek op het platteland van Zuid-Gujarat ving aan in 1962-1963. In twee dorpen van dit gebied, gelegen aan de westkust van India, verrichtte ik gedurende ruim een jaar antropologisch veldwerk naar de veranderingen die zich voltrokken in de verhouding tussen boeren en landloze arbeiders. De laatste klasse bestond bijna uitsluitend uit Halpatis, leden van een lage kaste van tribale origine. Zij voorzagen in hun levensonderhoud door voornamelijk voor grotere grondbezitters te werken. In Chikhligam en Gandevigam, de locaties van mijn veldwerk, waren dit de Anavil Brahmanen. Zij namen als leden van een hoge kaste in het maatschappelijk bestel een dominante positie in en hadden in de voorgaande generaties de Halpatis in een onvrij dienstverband aan zich gebonden. Het verslag van mijn studie was in essentie een analyse van de desintegratie van dit stelsel van onvrije arbeid – halipratha geheten – tegen de achtergrond van de opkomst van kapitalistische productieverhoudingen in de landbouw (Breman 1974). Herhaaldelijk ben ik sindsdien naar Gandevigam en Chikhligam teruggekeerd. Die hernieuwde bezoeken stelden mij in staat van nabij zicht te houden op het voortgaande proces van maatschappelijke verandering op lokaal niveau. In een latere publicatie ben ik uitvoerig ingegaan op de dynamiek van welstand en armoede gedurende de afgelopen dertig jaar in de dorpen van mijn veldwerk (Breman 1993).

In mijn eerste studie maakte ik gewag van de groeiende betekenis van niet-agrarische sectoren van de economie voor de tewerkstelling van het rurale proletariaat. Die trend heeft zich in de jaren nadien versneld doorgezet. Wat was de

bestemming van arbeid die de landbouw verliet, of beter gezegd, daaruit werd gestoten? De discussie over het proces van maatschappelijke transformatie dat India na de onafhankelijkheidswording in 1947 doormaakte, werd aanvankelijk beheerst door de opvatting van een economisch dualisme tussen dorp en stad, dat samenviel met het onderscheid tussen landbouw en industrie. Terwijl op het platteland de bewerking van grond van oudsher de voornaamste en voor het overgrote deel van de bevolking zelfs de enige bestaansbron zou zijn geweest, gold in deze visie het urbane milieu als de vestigingsplaats bij uitstek van de nieuwe industrieën in het land. De geleidelijke omslag van een agrarische naar een industriële samenleving die op het punt stond zich te voltrekken, betekende in termen van arbeid de overgang van veld naar fabriek, een sectorale verschuiving die niet anders dan op een massale volksverplaatsing kon uitlopen. De mannelijke fabrieksarbeider werd aangewezen als het prototype van de moderne werker. Hij stond model voor de maatschappelijke vooruitgang die op gang was gekomen en die tot uitdrukking kwam in de verhoging van zowel de kwaliteit als ook de waardigheid van arbeid (zie het *Report of the National Commission on Labour* 1969:31-32). Toch verliep de overschakeling van agrarische op industriële productie niet zo gestroomlijnd als werd gesuggereerd. Dat viel tenminste af te leiden uit de aanwezigheid van een omvangrijke categorie die kennelijk in het transitieproces was blijven steken. Het waren de ongeorganiseerde en onbeschermde werkers – mannen, vrouwen en kinderen – van wie de slechte arbeidscondities niet verbeterden. In feite was dit het dominante type arbeid waarop ik stuitte gedurende mijn stedelijk onderzoek in Zuid-Gujarat, tien jaar na afsluiting van mijn eerste veldwerk in dit gebied. Het was in deze tijd dat de dualismediscussie zich toespitste op de stedelijke economie, die werd uitgesplitst in een formele en een informele sector. Volgens een veelvoorkomende opvatting zou de laatste sector als opvangreservoir en doorgangsstation dienen voor ongedisciplineerde en ongeschoolde arbeid afkomstig van het platteland. Na een periode van gewenning en scholing zou deze migrantenmassa zich vervolgens kwalificeren voor tewerkstelling in de geleidelijk expanderende formele sector van de economie. Over de analytische bruikbaarheid en voorspellende waarde van dit soort beschouwingen heb ik mij sceptisch uitgelaten in een opstel over de informele sector, eveneens gebaseerd op empirisch onderzoek in het stedelijk milieu van Zuid-Gujarat (Breman 1977).

In hoeverre zijn de uitkomsten van mijn onderzoek in Zuid-Gujarat generaliseerbaar voor andere delen van India? Slechts in beperkte mate, naar mijn mening. Bij deze constatering laat ik mij leiden door de overweging dat de economie in deze deelstaat gedurende de afgelopen decennia een bijzonder snelle groei heeft doorgemaakt, die gepaard is gegaan met een zeer aanzienlijke verschuiving in het patroon van werkgelegenheid. Voor de meerderheid der Halpati-huishou-

dingen in Chikhligam en Gandevigam vormt landarbeid niet langer de hoofdbron van bestaan. Op dit verschijnsel heb ik mijn recent onderzoek toegespitst, waarvan dit essay een samenvatting in hoofdlijnen is. Het zou niet juist zijn de economische dynamiek in het gebied van mijn veldwerk zonder meer als een landelijke trend voor te stellen. Aan de andere kant zijn er aanwijzingen dat de rurale bodemklassen in de Indiase samenleving – een massa van 150 miljoen werkers, waarvan behalve landloze arbeiders ook kleine en marginale boeren alsmede arme ambachtslieden deel uitmaken – in toenemende mate voor hun levensonderhoud op loonarbeid buiten de landbouw en het dorp aangewezen raken (zie het *Report of the National Commission on Rural Labour* 1991). Een algemenere conclusie die ik tenslotte wil trekken is dat de uitbreiding van de niet-agrarische economie niet heeft geleid tot een evenredige toename van formele sector-arbeid in de steden, terwijl de formalisering van informele sector-tewerkstelling op het platteland achterwege is gebleven. De mobilisering van tijdelijke arbeid, gehuurd en weer afgedankt al naar gelang de behoefte van het moment, en overgebracht naar bestemmingen voor de duur van de tewerkstelling tot ver buiten de eigen woonplaats, is kenmerkend voor de aard van het kapitalistische regime dat in Zuid-Azië is ontstaan. Zonder dat zich een horizontale solidariteit heeft uitgekristalliseerd op basis van klassenvorming en -actie, betoog ik dat de arbeidsnomaden blijk geven van een bewustzijn dat in essentie proletarisch van aard is. Die mentaliteit en de daarmee verbonden levensstijl beschouw ik als indicaties voor de kapitalistische grondslag van de economie, zowel in haar urbane als rurale verschijningsvorm.

In dit essay zal het centrale begrippenpaar van dit boek, macht en verantwoordelijkheid, niet centraal staan. Ik zal andere begrippen gebruiken, maar de maatschappelijke processen waarnaar dit begrippenpaar verwijst komen wel aan de orde. Machtsrelaties zijn fundamenteel voor het begrijpen van de gestratificeerde, Indiase kastensamenleving. Veranderingen binnen de morele economie hebben geleid tot andere machts- en verantwoordelijkheidsverhoudingen tussen landeigenaren en landloze arbeiders. Grond bezittende heren plachten landloze arbeiders van lage kaste aan zich te onderwerpen en in ruil voor vertoon van subordinatie waren zij verplicht in het levensonderhoud van hun cliënten te voorzien. Dat is niet langer het geval. Naarmate de kapitalistische productiewijze voortschreed, ontworstelden de boerenknechten zich aan de greep van hun meester, terwijl deze laatsten zelf ook de voorkeur gingen geven aan een arbeidsrelatie *tout court*. Zij achtten zich in het nieuwe arbeidsbestel niet langer verplicht in het levensonderhoud van hun ondergeschikten te voorzien en evenmin werd deze rol van bijstand en bescherming door de overheid overgenomen. Verzorgingsstaatarrangementen (bijvoorbeeld het bestaan van een bijstandsysteem) als uitdrukking van collectieve verantwoordelijkheid spelen geen rol in het leven van landloze arbeiders.

2. Loonjagers en verzamelaars

De morele economie die de lage kasten, landarmen en landlozen vroeger aan het dorp bond en, omgekeerd, de hoge kasten-eigenaars van grond of andere bestaansbronnen verplichtte uitsluitend, of tenminste bij voorrang, gebruik te maken van arbeid in het dorp aanwezig, leeft alleen nog in de herinnering voort. Zelfs in de verleden vorm is het een ideale constructie die overdreven wordt voorgesteld, door beide partijen in een verschillende richting, om het contrast met de huidige situatie scherper te doen uitkomen. Dit neemt niet weg dat de wederzijdse betrokkenheid die eertijds bestond, heeft plaatsgemaakt voor een oriëntatie naar buiten toe. Ik plaats daarbij de kanttekening dat deze trend tot deverticalisering tussen de vroegere patroons en hun cliënten aan de uitstroming/instroming van arbeid op het platteland voorafging en daarvan niet het gevolg was. Wel is het zo dat het verval van de morele economie zich onder invloed van de grootschalige arbeidscirculatie onomkeerbaar en versneld heeft doorgezet. De jagers en verzamelaars in de moderne economie circuleren langs diverse werkplaatsen in uiteenlopende takken van bedrijvigheid, al of niet in de landbouw en binnen of buiten de plaats van inwoning. De beroepsmatige menigvuldigheid die de jaarcyclus van het rurale proletariaat kenmerkt, vloeit niet alleen voort uit seizoensfluctuaties, maar hangt daarnaast samen met pieken en dalen die ook het patroon van niet-agrarische productie blijven bepalen. De opeenvolging van kortetermijn bezigheden die gepaard gaan met een wisseling van werkplaats en niet zelden bovendien van werksfeer, geeft aan dit omvangrijke reservoir, gevuld met een grote verscheidenheid van activiteiten, hetzelfde karakter dat in de stedelijke economie de afgelopen jaren bekendheid heeft gekregen als informele sector-bedrijvigheid. Wat de hierin opgenomen en heterogene massa van losvoetig werkvolk onderling gemeen heeft, is het ontbreken van vast werk met beschermde arbeidsvoorwaarden. De duurzaamheid, regelmaat en veiligheid die vast werk markeren, krijgen gestalte in de combinatie van tenminste een aantal van de volgende elementen van contractuele aard: beroepsuitoefening op basis van formele scholing, beloning in tijd, volledige en gestandaardiseerde betaling kort na de geleverde prestatie, geregelde en niet bovenmatig lange werktijden en georganiseerde belangenbehartiging ter handhaving en uitbreiding van de verworven rechten. Informele sector-arbeid onderscheidt zich door een lage score op al deze punten, afzonderlijk en zeker gezamenlijk.

Jagers en verzamelaars van loon, zo heb ik het losse werkvolk aangeduid dat in de niet-geformaliseerde sectoren van de rurale en stedelijke economie van Zuid-Gujarat circuleert. In de modaliteit van tewerkstelling doen zich onderling grote verschillen voor. Zonder in vaste dienst te zijn oefenen bijvoorbeeld fabrieksarbeiders, atelierwerkers of winkelbedienden een beroep uit dat hen tenminste

voor enige tijd dagelijks naar dezelfde baas en plaats brengt. De arbeidsovereenkomst die deze werknemers mondeling aangaan, geeft hen niet veel meer rechten dan de stilzwijgende erkenning dat hun dienstverband voor onbepaalde duur wordt voortgezet. Ontslag is echter met onmiddellijke ingang en zonder recht van verhaal mogelijk. Wisseling van werk komt ook onder deze geschooldere krachten veelvuldig voor; wisseling van beroep veel minder. Een nog veel grotere losheid, zowel van arbeidsduur als van beroepsuitoefening, kenmerkt per definitie de tewerkstelling in allerlei seizoensbedrijvigheid. De werkgevers in deze sector van de economie aanvaarden geen enkele verplichting om het gemobiliseerde werkvolk in de stille maanden aan te houden. De jaarlijkse rekrutering leidt tot een constante vervanging van oude door nieuwe krachten. Dagloners tenslotte staan helemaal aan het begin van het los-vast werk-continuüm. Zelfs binnen het verloop van een etmaal kunnen zij met meerdere werkgevers te maken krijgen die hen heel uiteenlopende werkzaamheden opdragen. De ambulantie die hun bestaan kenmerkt wordt nog versterkt, doordat zij in vrij korte tijd zowel van werkgever, soort werk als van werkplaats kunnen wisselen. Overgang van de ene naar de andere categorie op dit continuüm van los-vast werk komt regelmatig voor, een onderstreping van het circulerend bestaan dat de werkende massa in de lagere circuits van de economie leidt. Tussen segmentering en flexibiliteit, die beide wezenlijk zijn voor een goed begrip van informele sector-tewerkstelling, bestaat een voortdurende spanningsverhouding.

Wat ik in mijn analyse heb vooropgesteld is dat het in al deze gevallen om loonarbeid gaat. De neiging bestaat om informele sector-arbeid in termen van *self-employment* te definiëren. Daaronder wordt verstaan dat het initiatief van de werker zelf uitgaat, die voor eigen rekening en risico activiteiten onderneemt welke een bestaan opleveren. In deze zienswijze wordt het ongeregelde deel van de economie bevolkt door een massa van kleine producenten, dienstverleners, thuiswerkers en andere micro-ondernemers die met wisselend succes proberen het hoofd boven water te houden op basis van een min of meer zelfstandige beroepsuitoefening. Daarbij mag men echter niet vergeten dat het in vele gevallen gelegenheidswerk betreft waartoe mannen, vrouwen en kinderen uit arren moede hun toevlucht nemen bij gebrek aan loonarbeid. Het karakter van self-employment wordt bovendien in sterke mate bepaald door de overheersende praktijk om arbeid niet in tijd te belonen, maar in gestandaardiseerde kwantiteit (aantal, gewicht, oppervlakte- of inhoudsmaat). Dit stukloon in combinatie met de uitbesteding van werk aan onderaannemers wekt de suggestie dat self-employment de meest voorkomende modaliteit van tewerkstelling is. Die interpretatie miskent echter dat het in wezen om arbeidslonen gaat, betaald aan werkers die zelf geen productiemiddelen bezitten en slechts betaald worden voor hun lichamelijke inspanning. Wat voor self-employment doorgaat is dan niets anders dan een

wijze van betaling die de loonafhankelijke werker tot zelfuitbuiting opjaagt en in het arbeidsproces onderwerpt aan het dictaat opgelegd door de werkgever of diens agent. De onderbetaling die aan deze vorm van tewerkstelling inherent is, verplicht de arbeiders – de bedieners van de mechanische weefgetouwen bijvoorbeeld – tot een uitzonderlijk lange werkdag. Vaak komt het ook voor – zoals bij wegenbouw of in steenbakkerijen – dat van onderbetaling een dwang uitgaat tot inschakeling van vrouwen en kinderen. In deze gevallen draagt de zelfuitbuiting geen individueel karakter, maar strekt die zich, meestal via het hoofd, tot meerdere leden van de arbeidende huishouding uit.

Tenslotte, contractarbeid die individueel of in groepsverband wordt uitgevoerd stelt een premie op de inkomsten van degenen die tot een maximale prestatie in staat zijn. Een dergelijk patroon van tewerkstelling leidt bijna vanzelfsprekend tot de uitsluiting als volwaardige krachten van mannen en vrouwen die jonger dan 15 jaar of veel ouder dan 40 jaar zijn. Dit betekent niet dat degenen die beneden of boven deze grenzen vallen van deelname aan het arbeidsproces zijn vrijgesteld. Zij voldoen echter nog niet of niet meer aan de hoge eisen gesteld aan lichaamskracht en uithoudingsvermogen en komen om die reden niet als eersten in aanmerking voor werk dat op contractbasis wordt uitgevoerd. De slijtage die onvermijdelijk in het arbeidsproces optreedt, leidt tot overgang naar het mindervalide deel van het leger van jagers en verzamelaars. Behalve oudere mannen en vrouwen die letterlijk in het productieproces zijn opgebruikt, behoren hiertoe alleenstaande vrouwen met kleine kinderen en verder allen die reeds op jongere leeftijd wegens allerlei gezondheidsklachten niet tot een volwaardige arbeidsprestatie in staat zijn. De geringe zichtbaarheid van dergelijke crepeergevallen, die ook in het woonmilieu van de bezitslozen een zeer teruggetrokken leven leiden, heeft tot gevolg dat behalve de intense misère ook de numerieke omvang van deze categorie aan onderbelichting mank gaat.

Aanstelling in vaste dienst op een manier die het werkend leven draaglijker maakt, het verkrijgen van toegang dus tot de formele sector van de economie, blijft voor het overgrote deel van de massa een ver verwijderd ideaal. De losheid die hun dagelijks ritme kenmerkt, heeft echter niet louter nadelen. De loonjagers en verzamelaars zijn vrij. Zeker, in de eerste plaats vrij van de middelen van productie en van ander kapitaal (onderwijs, geld om beschermde banen te kopen) nodig om de hoger gelegen zones van arbeid te bereiken. Maar in de tweede plaats ook vrij van de onderwerping aan een meester, zoals vroeger het lot van de boerenknecht was. Zoveel mogelijk tracht het landloze proletariaat modaliteiten van tewerkstelling te mijden die een inbreuk maken op de verworven vrijheid. Dat lukt slechts tot op zekere hoogte. De noodzaak een voorschot te aanvaarden houdt de verplichting in zich te voegen naar de aanwijzingen van een werkgever voor de nabije toekomst. Van nabetaling gaat eenzelfde bindende

werking uit. Het verlies aan onafhankelijkheid dat aan dergelijke arbeidsovereenkomsten kleeft, verklaart waarom zij alleen worden afgesloten bij gebrek aan een beter alternatief. Dat niettemin zovelen tot deze laatste kans-tewerkstelling hun toevlucht moeten nemen, is een indicatie voor de enorme druk op de bestaansbronnen in de onderste echelons van de economie. Maar ook die aantasting van de handelingsvrijheid is onderhevig aan beperkingen van duurzaamheid, reikwijdte en intensiteit. Het dienstverband wordt niet, zoals in het verleden voor de hali gold, voor onbepaalde tijd aangegaan en voortgezet. De gebondenheid is bovendien strikt economisch van aard en stelt grenzen aan de wilsoplegging en aanspraken op superioriteit door de werkgever. Het gedrag van de loonjagers en verzamelaars getuigt niet alleen van het verlangen naar materiële lotsverbetering, maar wijst ook op onwil om bescherming in gebondenheid te zoeken. Het is een sociaal bewustzijn zoals van een proletarische klasse mag worden verwacht.

3. Op drift?

Het dorp van inwoning is voor de plattelandsarbeiders in de centrale vlakte van Zuid-Gujarat niet langer de enige of zelfs de eerste arena van tewerkstelling. Toch zou het onjuist zijn de indruk te wekken dat zich nog maar kort geleden een drastische omslag in de structuur van economische productie heeft voorgedaan. Uit de geschiedenis van het meer in het binnenland gelegen Chikhligam blijkt dat leden van bijna of geheel landloze huishoudingen al verscheidene generaties geleden eraan gewend raakten een deel van het jaar eropuit te trekken ter aanvulling van hun inkomsten uit landarbeid. In die trend is echter de afgelopen kwart eeuw wel een versnelling ontstaan. De ontwikkeling van de fysieke infrastructuur – de aanleg van wegen gevolgd door de opbouw van een netwerk van busverbindingen – heeft stellig daartoe bijgedragen. Afstand is in de loop van de tijd veel gemakkelijker overbrugbaar geworden. De verruiming van de horizon komt eveneens tot uiting in een grotere bekendheid met de buitenwereld. Het zicht daarop loopt sterk uiteen, maar ook de maatschappelijke inbedding van de onderste sociale lagen heeft een schaalvergroting ondergaan. De oriëntatie op situaties en gebeurtenissen buiten de eigen locatie heeft als keerzijde de penetratie van externe invloeden binnen het eigen milieu. Een aspect van dit tweerichtingsverkeer is dat tegenover het groeiend aantal inwoners dat eropuit gaat om elders voor kortere of langere tijd in het levensonderhoud te voorzien, een in omvang wisselende stroom van arbeidsmigranten staat die het dorp binnenkomt.

In conventionele moderniseringsstudies bestaat de neiging om arbeidsmigratie toe te juichen als een stap vooruit in het ontwikkelingsproces. Daaraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat migranten weggaan omdat er ter plaatse geen werk voor hen is, terwijl elders aan hun aanwezigheid behoefte bestaat vanwege

een tekort aan arbeid. Loonverschillen vormen in deze vrij simpele interpretatie het voornaamste, zo niet enige mobiliteitsmotief. Deze interpretatie valt moeilijk in overeenstemming te brengen met de synchrone in- en uitstroom van massale arbeidslegers van en naar Zuid-Gujarat. Wat zich op het eerste gezicht als een onstuimige vloed-en-ebbeweging voordoet, een amorfe massa die zonder veel zin voor richting heen en weer spoelt, blijkt bij nadere beschouwing te bestaan uit werkers die met een vastomlijnd doel voor ogen weggaan, wegblijven of weer terugkeren. Het nomadisme varieert in tijdsduur en afstand, blijft niet tot een enkele sector van de economie beperkt, omvat ouderen en jongeren en gebeurt individueel dan wel in gezinsverband. De sprong naar buiten is echter geen sprong in het duister. De mobiel gemaakte arbeid volgt bestaande trajecten en maakt gebruik van eerder opgedane ervaring alsmede contactpunten die onderweg of op de plaats van bestemming aanwezig zijn. Primordiale loyaliteiten spelen een zeer belangrijke rol en bepalen de toetreding tot of uitsluiting van de verschillende ketens van migratie. Als professionele wegwijzers treden voormannen en koppelbazen op, de laatsten met name bij de mobilisering van arbeid in ploegverband voor allerlei seizoenbedrijvigheid.

De meeste mannen en vrouwen die 'buiten' ongeschoold werk verrichten, komen na kortere of langere tijd weer naar het dorp terug. Ook de nomaden van elders die vooral in het droge jaargetijde in grote getale het platteland van Zuid-Gujarat binnenstromen, verdwijnen meestal weer bij het naderen van de regentijd. In diezelfde periode gaan veel stedelijke werkers uit de textielfabrieken en andere industrieën van onder andere Surat voor één of twee maanden met verlof naar huis. In hun geval zijn dit dorpen die op grote afstand in andere deelstaten van het land liggen.

Niet migratie maar circulatie is het overheersende patroon van arbeidsmobiliteit. Een groot deel daarvan neemt de gedaante aan van dagelijkse pendel tussen de plaats van wonen en werken. Deze categorie kan nader onderverdeeld worden in losse werkers die in de onmiddellijke omtrek van het dorp als dagloners binnen en buiten de landbouw ambulant zijn, en arbeidskrachten die in beroepstellingen geregistreerd worden als fabrieksarbeiders, winkelbedienden, transportwerkers, en dergelijke.

De korte afstand-circulanten zijn in meerderheid mannen. Vrouwen die weigeren mee te werken wanneer de gelegenheid zich voordoet, brengen de huishouding waartoe zij behoren in grote moeilijkheden of zelfs in een acute crisis. Het is een aanspraak op bijstand die zij verplicht zijn in te lossen, die tegelijkertijd hun onderhandelingspositie jegens de mannelijke leden van de huishouding versterkt. Vooral in de periferie van industriële concentraties loopt het aandeel werkende vrouwen, afkomstig uit huishoudens van landloze arbeiders en marginale grondbezitters, op. Maar ook dan zijn dit meestal oudere, nog niet getrouwde meis-

jes. Behalve dat er culturele inhibities bestaan tegen het onvergezeld buitenshuis werken van dochters, zusters en moeders – voor ploegarbeid geldt dit niet of in veel mindere mate – verhinderen toch vooral de reproductieve en verzorgende taken die aan vrouwen worden opgedragen hun langdurige afwezigheid overdag. Nood breekt wet in het geval van degenen die na echtscheiding of de dood van hun man voor zichzelf en eventuele kinderen moeten zorgen. Voor deze alleenstaande vrouwen is het oneindig veel moeilijker een balans te vinden tussen het voeren van een enigszins geregelde huishouding en het zoeken naar inkomsten dichterbij of verder weg.

Vertrek voorgoed komt betrekkelijk weinig voor. Dit hangt samen met de moeite die het kost om in de lagere echelons van het urbane milieu enigszins vaste voet aan de grond te krijgen. Het lage percentage Halpatis dat in de loop van de tijd tot het stedelijk milieu is doorgedrongen, leeft, net zoals hun kastegenoten op het platteland, voor het overgrote deel in bittere armoede. Ook degenen die al jarenlang in de stad verblijven, verdienen meestal te weinig om hun gezin te laten overkomen. Het achterblijven van de afhankelijke leden van de huishouding in de plaats van herkomst betekent dat een groot deel van de werkende massa in de informele sector gedurende lange periodes niet in gezinsverband bijeenwoont. Het is een scheiding die het onvolwaardige leven op dit niveau van materiële deprivatie nog verergert. De prohibitief hoge vestigingsprijs, in relatie tot de inkomsten, houdt de circulatie in stand. Deze arbeid is bovendien bedoeld om zich ver van huis slechts tijdelijk in het productieproces te voegen, namelijk niet langer dan tot het moment dat het fysieke vermogen en de mentale weerstand aan blijvende slijtage onderhevig raken. De horde van arbeiders nodig om de alleen al in Surat circa 300.000 weefgetouwen draaiende te houden, is na tien tot vijftien jaar zo afgebeuld dat zij moeten plaatsmaken voor vers bloed, over lange afstanden uit diverse achterlanden aangevoerd. De afgedankte werkers hebben geen andere keuze dan naar hun uitvalsbasis terug te keren.

4. Slot

De circulatie van met name ongeschoolde arbeid geldt niet alleen voor de overgang van de ene tak van bedrijvigheid naar de andere. De fluïditeit die deze aanhoudende verplaatsing van een van de productiefactoren aan het economisch bestel als geheel geeft, wordt nog versterkt door de ruimtelijke mobiliteit die ermee samengaat. De 'informele sector' is in het debat dat over dit begrip is gevoerd, geconceptualiseerd als het ongeregelde segment van de *stedelijke* economie. Al in eerdere publicaties heb ik gewezen op de onmogelijkheid om in termen van tewerkstelling een scherp onderscheid te maken tussen de rurale en de stedelijke economie. Op grond van het onderzoek waarvan ik in voorgaande publicaties

verslag heb uitgebracht, bestaat er naar mijn mening reden om het veelvuldig gemaakte onderscheid tussen een stedelijke en een rurale arbeidsmarkt in sterke mate te relativeren.

De horizontale mobiliteit die de ruraal-urbane markt voor ongeschoolde arbeid beheerst, hangt samen met een wijze van productie die weinig kapitaalintensief is en die geen premie stelt op de totstandkoming van een stabiel werkklimaat. Beoordeeld naar eisen van efficiency lijkt de aanhoudende trek over vaak grote afstanden van massale legers van tijdelijke werknemers een enorme verspilling van tijd en geld. Daarbij dient men echter te bedenken dat de kosten van verplaatsing – de lange reistijd en de uitgaven nodig om de werkbestemming of in omgekeerde richting de woonplaats te bereiken – worden afgewenteld op de migranten zelf. Deze belasting is inbegrepen in de prijs van arbeid op een manier die de werkgevers tot voordeel strekt, terwijl omgekeerd de toch al geringe draagkracht van de werkers er verder door wordt verzwakt. De rationaliteit van de losmaking van de circulanten uit hun eigen leefmilieu en hun tewerkstelling in elders gelegen enclaves in een gereduceerde hoedanigheid – onthecht van de huishoudingen waartoe zij behoren en verstoken van allerlei voorzieningen die een minimaal aanvaardbaar sociaal leven zouden garanderen – heeft echter vooral te maken met de onwil om deze mensen anders te behandelen dan louter en alleen als arbeidswaar. Met die onwil gaat de weigering samen om bij te dragen aan de kosten die aan de reproductie van deze onderklasse nu eenmaal verbonden zijn.

In die zin beschouw ik de sterk toegenomen omvang van het losvoetig proletariaat, overgebracht ook naar gebieden die over een overvloedig eigen aanbod beschikken, als een uiting van een economische dynamiek die op kapitalistische leest is geschoeid. Arbeidscirculatie verbindt diverse sectoren en locaties van de economie. Die te differentiëren in termen van kapitalistisch en niet-kapitalistisch, zoals onder andere McGee suggereert (1982:56), getuigt naar mijn mening van het aanbrengen van kunstmatige scheidslijnen. Een zodanige segmentering miskent dat de economie geïntegreerd is en beheerst wordt door wetmatigheden van een kapitalistische economie die ook de tegenstelling tussen stad en platteland teniet doen.

Literatuur

Breman, J. (1974) *Patronage and Exploitation; Changing Agrarian Relations in South Gujarat, India*, Berkeley: University of California Press.

Breman, J. (1994) 'Labour Relations in the "Formal" and "Informal" Sectors; Report of a Case Study in South Gujarat' (1977), in *Wage Hunters and Gatherers*, Delhi: Oxford University Press.

Breman, J. (1993) *Beyond Patronage and Exploitation; Changing Agrarian Relations in South Gujarat, India*, Delhi: Oxford University Press.
McGee, T. G. (1982) 'Labour Mobility in Fragmented labour Markets: The Role of Circulatory Migration in Rural-Urban Relations in Asia', pp. 17-66, in H.I. Safa (ed.), *Towards a Political Economy of Urbanization in Third World Countries*, Delhi: Oxford University Press.
Report of the National Commission on Labour. Government of India, Ministry of Labour (1969) *Employment and Rehabilitation*, New Delhi.
Report of the National Commission on Rural Labour, 2 vols. (Report of Study Groups) (1991), Government of India, Ministry of Labour, New Delhi.

DEEL III

PROFESSIONALITEIT EN OPVOEDING

12

DE ROL VAN PROFESSIONALS IN EEN VERANDERENDE VERZORGINGSSTAAT

Romke van der Veen, hoogleraar sociologie van arbeid en organisatie, Erasmus Universiteit Rotterdam

1. Gebreidelde professionals?

Het tij keert. Na jaren van tegenwind lijken professionals eindelijk weer de wind in de rug te krijgen. De tegenwind was het gevolg van kritiek op de ineffectiviteit en verafhankelijkingseffecten van professioneel ingrijpen en op de wijze waarop professionals de vraag naar hun werk zelf in leven roepen en in stand houden. Sinds de jaren zeventig hebben professionals een deel van hun speelveld moeten afstaan aan burgers en aan de markt en zijn zij in hun vrijheid beknot door een bureaucratische staat en controlerende managers. Recent hebben in Nederland Tonkens (2003) en internationaal Freidson (2001) gepleit voor herstel van de positie en de autonomie van professionals. Tonkens werpt zich niet alleen op als verdedigster van de professional, maar – veel breder – als verdediger van eenieder op de 'werkvloer' die zich de sturing en controle door managers moet laten welgevallen. Kritiek op managers is vaak de keerzijde van het pleidooi voor herstel van professionalisme (Van den Brink et al. 2005). Managers staan te ver af van de alledaagse productie en hebben een negatief beeld van hun werknemers, zo luidt de kritiek. Het moderne management heeft tot een grote intensivering van het productieproces geleid, en de vrijheid op de werkvloer is hieraan opgeofferd (Peters & Pouw 2005).

In dit essay gaat de aandacht uit naar de vermeende veranderde positie van professionals. Ik wil dat doen door de ontwikkelingen in de laatste twee decennia in het beleid en de organisatie van de moderne verzorgingsstaat te analyseren op de gevolgen voor de rol van professionals. De centrale vraag is of het beeld van de gebreidelde professional klopt.

Professionals hebben een hoge mate van discretionaire ruimte (Freidson 2001: 34). Deze is gebaseerd op professionele kennis en vormt de basis van het vertrouwen van waaruit professionals moeten werken. De autonomie van de professional wordt daarnaast ook gerechtvaardigd in een professionele ideologie. Kennis wordt toegepast ten bate van een transcendente waarde en niet ten dienste van iemand of ten eigen economisch nutte (Freidson 2001: 122-123). Management daarentegen is juist nauw verweven met de rationaliteit van de markt en met efficiencystreven. Zowel de systeem- en controlegeoriënteerde vormen van management als de op motivatie en betrokkenheid van werknemers georiënteerde vormen van management stellen rationaliteit en efficiency van de organisatie centraal. Om deze reden speelt 'managerialisme' een belangrijke rol in de herziening van de verzorgingsstaat. Managers moeten publieke organisaties in het gareel zien te krijgen en een halt toeroepen aan onbeheersbaarheid en inefficiency. De gevolgen hiervan zijn inperking van discretionaire ruimte van professionals en toename van controle en toezicht.

2. De veranderende verzorgingsstaat

De Engelse socioloog Gilbert (2002) heeft de veranderingen die Europese verzorgingsstaten ondergaan samengevat in een viertal fundamentele transformaties. De verzorgingsstaat wordt een staat die niet bescherming maar participatie vooropstelt. Dit is de eerste algemene transformatie die Gilbert beschrijft: van bescherming naar het bevorderen van arbeidsparticipatie. De tweede algemene transformatie betreft het bevorderen van marktwerking in het publieke domein in plaats van bureaucratische organisatie. De derde transformatie betreft de inperking van de reikwijdte van publieke voorzieningen: van universeel naar selectief. Ten slotte spreekt Gilbert over de transformatie van *citizenship* naar *membership*. Onvoorwaardelijke burgerrechten worden geleidelijk vervangen door rechten ontleend aan groepslidmaatschap. Dit impliceert de organisatie van solidariteit op het lagere aggregatieniveau van bijvoorbeeld het bedrijf of de lokale gemeenschap.

De transformatie van de verzorgingsstaat gaat gepaard met ingrijpende veranderingen in het publieke domein die we kunnen samenvatten onder de noemer *new public management*. Dit betreft de invoering van managementopvattingen in publieke organisaties die hun oorsprong vinden in het bedrijfsleven. Pollitt (1990) heeft erop gewezen dat dit vooral meer handelingsvrijheid voor de manager van de organisatie en meer sturing en disciplinering binnen de organisatie betekent.

Voor beleid en uitvoering impliceren deze transformaties (WRR 2004: 139): decentralisatie van verantwoordelijkheden, scheiding tussen beleid en uitvoering en sturing op resultaten met financiële *incentives* als sturingsinstrument. Dit betekent:

- introductie van quasi-marktmechanismen in het publieke domein;
- een zekere mate van keuzevrijheid voor actoren;
- introductie van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties (ook wel 'contractualisme' genoemd) in plaats van subsidierelaties;
- toename van toezicht en controle.

Deze veranderingen hebben belangrijke gevolgen voor de werkomstandigheden van professionals (en andere uitvoerders). Zowel de beleidsmaker, de manager van de organisatie als de burger tracht invloed uit te oefenen op de professional. Deze invloed krijgt vorm in regels, toezicht, protocollen, *targets*, et cetera. Wat betekent dit voor de professional?

De WRR spreekt in dit verband over geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Het veranderde beleid en de bedrijfsmatige rolopvatting van het management vormen een bedreiging voor de professionele autonomie en de kwaliteit van de dienstverlening. "Eenzijdig sturen op resultaat heeft perverse effecten. (...) Controle is een doel op zich geworden en de kwaliteit van de dienstverlening is er niet of nauwelijks mee gediend. Naar het zich laat aanzien zijn de kosten van de achterdochtige bejegening van instellingen en professionals groter dan de baten. Dit geïnstitutionaliseerde wantrouwen ontneemt het zicht op innovatieve praktijken en kwaliteitsverbeteringen" (WRR 2004: 12).

De professionele autonomie wordt ook bedreigd door de keuzevrijheid van de cliënt en de werking van de markt. Hierop richt Trappenburg (2006) haar pijlen. Zij signaleert een extreem wantrouwen in professionals. Aan de basis hiervan staan processen van democratisering in de zorg: de introductie van patiëntenrechten en de participatie van patiëntenverenigingen binnen zorgorganisaties en in de ontwikkeling van beleid. De patiëntenbeweging pleit inhoudelijk voor meer keuzevrijheid in de zorg. Deze keuzevrijheid zou bewerkstelligd moeten worden door vergroting van de marktwerking in de zorg. Deze marktwerking blijft echter onderhevig aan sterke controle. Dit alles leidt niet alleen tot bureaucratisering in de zorg, maar ook tot een sterke groei van het zorgmanagement en tot wat Trappenburg 'hypercontrole' noemt.

3. Deprofessionalisering?

De hiervoor geschetste beleids- en organisatieveranderingen kunnen omschreven worden als een herschikking van vrijheden en verantwoordelijkheden. Enerzijds is er sprake van een grotere vrijheid voor uitvoerende organisaties (bijvoorbeeld gemeenten of ziekenhuizen), anderzijds staan hier nieuwe verantwoordelijkheden en beperkingen tegenover. Naast financiële verantwoordelijkheden (vastgelegde budgetten, het prijsmechanisme) moeten preciezere regels, protocollering

en resultaatverantwoording ervoor zorgen dat de professionele uitvoering bij toenemende vrijheid binnen zekere grenzen blijft. De manager is er om dit te implementeren en bewaken. De vraag is nu of deze mechanismen het functioneren van professionals ondermijnen. In andere woorden: is er sprake van deprofessionalisering?

Toename van vrijheid

De herschikking van verantwoordelijkheden die voortvloeit uit de transformatie van de verzorgingsstaat leidt tot een toename van vrijheid voor onder andere cliënten en gemeenten. Niet alleen wordt keuzevrijheid direct geïntroduceerd, ook indirect wordt de vrijheid voor actoren vergroot via bijvoorbeeld de introductie van marktwerking en decentralisatie. Keuzevrijheid kan cliënten in botsing brengen met de professional. Freidson (2001) betoogt dat de verruiming van de keuzevrijheid van de burger het kennismonopolie van professionals ondermijnt. Ook marktwerking en decentralisatie kunnen botsen met de autonomie van de professional. Zij plaatsen de professional als afhankelijke partij in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Aan de hand van enkele voorbeelden behandel ik in het volgende de gevolgen voor professionals van de toename van vrijheid van andere partijen.

Een bekend voorbeeld van keuzevrijheid voor cliënten is het Persoonsgebonden Budget (PGB) in de AWBZ-zorg. Mensen met een PGB krijgen – na indicatiestelling – een budget toegewezen dat ze in beginsel naar eigen inzicht kunnen besteden. Over het algemeen betreft het chronisch zieke patiënten die het PGB vooral gebruiken voor de dagelijkse zorg en ondersteuning die zij behoeven. Met het PGB vindt zorginnovatie plaats, bijvoorbeeld in de vorm van Thomas-huizen: opvang voor gehandicapte jongeren in op een gezinssituatie lijkende omstandigheden en gefinancierd uit de PGB's van de betreffende jongeren. Het PGB geeft mensen de mogelijkheid hun ondersteuning en zorg zo in te richten dat die bij hun wensen aansluiten en maakt hen minder afhankelijk van de geïnstitutionaliseerde zorg. Uit onderzoek komt naar voren dat, hoewel er veel problemen zijn rondom de indicatiestelling en de administratie van PGB's, de meeste gebruikers zeer tevreden zijn.

Het PGB wordt vooral besteed aan informele zorgverleners (CVZ 2004). Het PGB brengt dan ook een belangrijke verschuiving van formele naar informele hulpverlening met zich mee (CVZ 2005). Hiermee benadeelt het PGB de professionele hulpverlener in de zorg. Maar wordt daarmee ook het professionele monopolie op de toepassing van kennis doorbroken? Dat is nog maar de vraag. Het PGB wordt vooral gebruikt om het dagelijks leven in te richten. Er is veel voor te zeggen dat de kennis van PGB-houders op dit punt groter is dan die van de pro-

fessional. De professionele kennis heeft betrekking op andere activiteiten waar het PGB (nog?) nauwelijks een rol speelt.

Via diverse vormen van marktwerking wordt, zoals gezegd, keuzevrijheid geïntroduceerd. Bijvoorbeeld in de Zorgverzekeringswet, die de burger een zorgverzekering laat kiezen en de zorgverzekeraar in een contractuele relatie tot zorgaanbieders plaatst. In dit geval wordt de professional niet zozeer bedreigd door de keuzevrijheid van de cliënt – zeker niet zolang negentig procent van de medische handelingen via het verplichte basispakket is verzekerd –, maar door de contractuele relatie met een opdrachtgever. Dergelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties dwingen tot standaardisering van processen en procedures en tot het zorgvuldig formuleren van doelen en resultaten, anders is het nauwelijks mogelijk contracten af te sluiten. In een beschouwing over het gebruik van contracten in diverse beleidsdomeinen stellen Knijn & Selten dat contracten een disciplinerend effect hebben op professionals. Transparantie en resultaatgerichtheid nemen toe. Dit kan positief gewaardeerd worden en hoeft niet noodzakelijkerwijs tot een inperking van de discretionaire ruimte van professionals te leiden (Knijn & Selten 2006: 28). Met Smith & Lipsky (1994) stellen zij echter dat de negatieve keerzijde kan zijn dat excessief strikte contractuele eisen de discretionaire ruimte verminderen en een *incentive* op deprofessionalisering zetten (Knijn & Selten 2006: 31-32).

Contracten spelen ook een belangrijke rol in 'ketenrelaties' (een functioneel geschakelde keten van organisaties en/of professionals). Ketenrelaties zijn het resultaat van decentralisatie maar ook van toenemende complexiteit van professionele hulpverlening. Hulpverlening is steeds minder het werk van de individuele hulpverlener en steeds meer van een geschakelde keten; zo is in de gezondheidszorg samenwerking tussen specialismen en tussen zorginstellingen – de zogenaamde transmurale zorg – steeds belangrijker geworden. Het afsluiten van contracten is een methode van 'ketenbeheersing' (Knijn & Selten 2006: 24), maar ook ketenmanagement – *managerial control* van de keten – is een mogelijkheid. Dit brengt ons bij de tweede lijn in de herziening van de verzorgingsstaat. Tegenover een toename aan vrijheid staat ook een toename van controle.

Toename van controle

Beheersing is de keerzijde van vrijheid. Wanneer de wetgever vrijheid geeft aan marktpartijen of aan lagere overheden, dan is deze vrijheid altijd geclausuleerd. Rechten en plichten worden nadrukkelijk vastgelegd, het 'speelveld' wordt gedefinieerd, er worden financiële grenzen gesteld en de resultaten worden nadrukkelijk gemonitord. Bij wijze van verkenning behandel ik drie mechanismen van controle: bureaucratisering, protocollering en *managerial control*. Opnieuw is de vraag in hoeverre deze vormen van controle botsen met de professionele autonomie.

Bureaucratisering is toename van sturing door middel van regels in een hiërarchische organisatie. Het valt niet te ontkennen dat de transformatie van de verzorgingsstaat zoals hiervoor getypeerd, tot op zekere hoogte tot bureaucratisering heeft geleid. De transformatie leidde tot ontvlechting van verantwoordelijkheden en tot een herschikking van de onderlinge verhoudingen, noodzakelijk bijvoorbeeld voor marktwerking of decentralisatie. Deze nieuwe verhoudingen moesten worden vastgelegd. Een deel van de nieuwe regels – bijvoorbeeld in de wet Samenwerking en Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI, ketenintegratie en activering), in de Zorgverzekeringswet (ZVW, privatisering en marktwerking), in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO, decentralisering) – is tot deze noodzaak te herleiden. Processen van ontvlechting en introductie van marktwerking in het publieke domein leiden zo tot de op het eerste gezicht paradoxale constatering dat liberalisering de aanleiding vormt tot meer regelgeving. Dit type regelgeving is overigens niet direct belemmerend voor de professional.

Ontvlechting en herschikking van verantwoordelijkheden kunnen ook op andere wijze tot nieuwe bureaucratie leiden, namelijk daar waar taken worden verdeeld over verschillende actoren. Voorbeelden hiervan kunnen we waarnemen op het terrein van de reïntegratie en in de hulpmiddelenzorg. De veranderingen in de sociale zekerheid hebben reïntegratie van uitkeringsgerechtigden hoog op de agenda van de uitvoering gezet. In samenhang met de herinrichting van de uitvoeringsorganisatie en de privatisering van de reïntegratiemarkt is geheel nieuwe regelgeving en een nieuw uitvoeringsdomein ontstaan. De hulpmiddelenzorg – van oudsher al versnipperd – is door de veranderingen in de sociale zekerheid en de zorg nog verder versnipperd. Hulpmiddelen worden geleverd vanuit de zorg, maar ook vanuit de sociale zekerheid (hulpmiddelen nodig voor werk) of het onderwijs. Dit maakt de indicatiestelling, leverantie en financiering van hulpmiddelen tot een bijzonder grote administratieve last, zowel voor de uitvoerders als voor de cliënt.

Ook bovenstaande voorbeelden van regelgeving hebben in mijn ogen echter geen direct beperkende werking voor de professionele autonomie. Een – overigens zeldzaam – voorbeeld waar dat wel het geval is, betreft de herziening van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Meermalen heeft de wetgever de regels van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling aangescherpt in een nadrukkelijke poging de discretionaire ruimte van keuringsartsen in te perken. De oorzaak van arbeidsongeschiktheid moest bijvoorbeeld een "rechtstreeks en medisch objectief vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek" zijn. In hoeverre dergelijke formuleringen de discretionaire ruimte van keuringsartsen feitelijk hebben beperkt, is omstreden (Van der Veen 1995 en 1997). Dergelijke juridische formuleringen lijken slechts geringe doorwerking te hebben in de professionele beoordeling. Het beroep op en de kosten van de WAO blijken vooral beperkt door het formele recht op een

arbeidsongeschiktheidsverzekering in te perken (beperking van hoogte, omvang, duur e.d.).

In veel professionele organisaties is de praktijk deels geprotocolleerd. Protocollen zijn geen regels, maar een handleiding hoe in een bepaalde situatie te handelen, welke afwegingen te maken, wat als relevante overwegingen te beschouwen, et cetera. Protocollen structureren professionele beoordelingsprocessen zonder direct de uitkomst te dicteren. Voor de keuring van arbeidsongeschikten zijn bijvoorbeeld protocollen ontwikkeld waarin wordt omschreven hoe beoordeeld moet worden of iemand volledig arbeidsongeschikt is. Hierin zijn geen regels vastgelegd, maar wordt – op basis van professionele ervaring – uitgelegd hoe bepaalde begrippen die een rol spelen in de beoordeling moeten worden geïnterpreteerd, zoals bijvoorbeeld 'de algemene dagelijkse levensverrichtingen'.

Protocollen worden over het algemeen door de professionele beroepsgroep opgesteld – die daar soms door de wetgever ook toe wordt uitgenodigd en voor wordt gefinancierd; zij vormen een neerslag van dagelijkse ervaringen en staan voor een zekere intersubjectiviteit in de beroepsgroep. Protocollen zijn daarom een goed antwoord op het mogelijk individualistisch werken van professionals en kunnen de reflectie op de eigen praktijk stimuleren. Niet ontkend kan worden dat de grens tussen protocollen en regels soms klein is. Uit grootschalig onderzoek in Engeland naar de werking van medische protocollen wordt echter de conclusie getrokken dat "a straightforward loss-of-power argument is hard to sustain", vanwege "the strong input of doctors (...) to formulate the guideline", en "the careful formula that emphasises guidelines as advice" (Davies 2006: 143).

Protocollen komen ook mede voort uit een behoefte tot verantwoord werken van de beroepsgeroep zelf. Het toverwoord in deze is *evidence-based*. Protocollen worden gebaseerd op datgene wat zich in de praktijk en in onderzoek heeft bewezen. *Evidence-based* werken kan echter contraproductief zijn wanneer niet een zekere intersubjectiviteit wordt ingebouwd, wanneer uitwisseling en reflectie niet worden gestimuleerd, omdat er gehandeld wordt op grond van een achterhaald positivistisch ideaal van de vertaling van kennis naar interventiepraktijken. Een dergelijke objectivistische benadering van *evidence-based* werken resulteert in regels en voorschriften en kan inderdaad professionalisme ondermijnen, omdat de ruimte voor reflectie op interventiepraktijken verdwijnt. Dat is problematisch, omdat maar weinig professies zich voor een dergelijke positivistische aanpak lenen – ook de medische professie niet (Hutschemaekers & Tiemens 2006).[1]

De opmars van managers in professionele organisaties is onloochenbaar, hoewel er tussen sectoren grote verschillen zijn. Betrouwbare cijfers zijn echter nauwelijks

voorhanden. De Onderwijsraad (2004) geeft cijfers over de personeelssamenstelling op scholen. In tegenstelling tot de verwachting is gedurende de afgelopen twintig jaar op alle schooltypen het percentage (en ook de absolute aantallen) personeel werkzaam in de directie gedaald ten gunste van het percentage onderwijsgevend personeel (Onderwijsraad 2004: 40, 60, 76). Binnen het percentage onderwijsgevend personeel in het basisonderwijs is een verschuiving waarneembaar naar ondersteunend personeel (de zgn. klassenassistenten; Onderwijsraad 2004: 40). Wellicht dat een dergelijke verschuiving nog onder de noemer van deprofessionalisering kan worden gebracht, maar dat geldt dus niet voor de andere ontwikkelingen in het onderwijs (vgl. WRR 2004: 124).

Een sector waar in de afgelopen decennia wel een nieuwe managementlaag in de organisatie is ontstaan, betreft de sociale verzekeringen. In het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zijn naast verzekeringsartsen die arbeidsongeschiktheidskeuringen uitvoeren, WAO-managers en managementondersteuners actief geworden. Verzekeringsartsen hadden voor de introductie van deze managers een grote discretionaire ruimte en autonomie (Van der Veen 1990). Uit onderzoek naar het functioneren van de nieuwe WAO-managers (IWI 2004b), onder de veelzeggende titel *De manager de baas?*, komt naar voren dat deze managers zich bezighouden met de cijfers, de kwantiteit van het werk (productiviteit, tijdigheid e.d.), maar niet met de kwaliteit van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. Anders gezegd, de autonomie van de professional blijft groot. Verzekeringsartsen trachten bovendien hun werk af te schermen van de managers en, andersom, managers vermijden conflicten met professionals.

In het verleden werd de autonomie van verzekeringsartsen als een belangrijke oorzaak gezien van onbedoelde en contra legem uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Uit onderzoek uit 2004 blijkt ook in dat opzicht de autonomie van de professionele uitvoerders nog steeds groot: hoewel de wet uitvoerders bijvoorbeeld dwingt tot regelmatige herbeoordelingen, met als doel de mogelijkheid tot reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, blijken deze heronderzoeken in de praktijk niet of niet voldoende plaats te vinden. De reïntegratiemogelijkheid "komt nu slechts aan de orde indien de betrokkene daartoe zelf het initiatief neemt" (IWI 2004a: 9).

4. Verantwoordelijke professionals

Toegegeven, met bovenstaande voorbeelden is nog niet aangetoond dat er geen sprake is van toenemende controle door managers of regels, noch is de these van de inperking van de professionele autonomie door de keuzevrijheid van de cliënt of de perverse werking van contracten hiermee weerlegt. Wel maken de voorbeelden duidelijk dat de werkelijkheid minder eenduidig is dan wordt

gesuggereerd. Nog steeds hebben professionals een grote 'hindermacht' en autonomie. Beheersing van de macht van professionals door de markt, de wetgever of door managers blijkt lastig. Waarschijnlijk is de mogelijkheid tot beheersing omgekeerd evenredig aan de mate van professionaliteit van de betreffende beroepsgroep: artsen of juristen zijn lastiger te sturen dan semi-professionals zoals welzijnswerkers. Kortom: voor sommigen is de professionele autonomie nog steeds groot en de directe doorwerking van beleidsveranderingen beperkt. In een studie naar de veranderingen in de Britse gezondheidszorg trekt Davies vergelijkbare conclusies: het idee van de "decline of professionalism" is "overly simplistic" (Davies 2006: 151). De rol van artsen verandert ontegenzeggelijk, maar volgens haar zijn de arts en de medische professie nog steeds de baas in de gezondheidszorg.

Hoewel de hiervoor behandelde ontwikkelingen soms de mogelijkheid van inperking van de professionele autonomie in zich dragen, zie ik vooral een andere kant. Professionals worden tot verantwoordelijke uitvoerders gemaakt. Niet alleen moet verantwoording afgelegd worden in het professionele domein, dit geldt ook ten aanzien van het publieke domein met betrekking tot publieke doelstellingen. Voor de uitvoerende professional impliceren de hiervoor behandelde veranderingen dat men minder geïsoleerd kan werken, dat men gedwongen wordt zich rekenschap te geven van eigen beslissingen en dat men niet de logica van de professionele besluitvorming altijd voorop kan stellen; men moet ook naar de resultaten van de professionele interventie kijken. Wellicht boet de professional enigszins aan autonomie in, maar daar staat dan tegenover dat andere effecten vanuit het publieke belang positief te waarderen zijn. De professional wordt zo aanspreekbaar, minder autonoom en meer resultaatgericht – en dat was nodig. De professional hoeft niet *overall* in bescherming te worden genomen; wel moeten de perverse en eventueel deprofessionaliserende tendensen van de hiervoor behandelde ontwikkelingen worden tegengegaan.

Een evenwichtige analyse van alle veranderingen die zich in en door het beleid voltrekken, leidt niet alleen tot een andere beoordeling van de gevolgen voor de professional, maar impliceert ook meer oog voor de wisselwerking tussen beleidsmaker, manager en professional. Beleidsmakers en managers moeten professionals een zekere ruimte en autonomie geven. Uiteindelijk zijn het toch de professionals die de resultaten van het beleid en de organisatie in hoge mate bepalen. Omgekeerd moeten professionals zich ook openstellen voor invloeden van binnen en buiten de professie. Meer samenwerking, uitwisseling, reflectie en resultaatgerichtheid kan professionaliteit juist versterken en bijdragen aan een zekere publieke verantwoordelijkheid van professionals.

Noot

1 Het systeem van Diagnose-Behandel-Combinaties (DBC's) wordt in de discussie over regulering van de medische professie vaak – ten onrechte – ten tonele gevoerd. DBC's zijn bedoeld als administratieve eenheid waarmee medische handelingen kunnen worden gedeclareerd bij verzekeraars. In de Verenigde Staten bestaat een vergelijkbaar systeem van *Diagnosis Related Groups.* DBC's moeten voorkomen dat iedere handeling apart gedeclareerd wordt, waardoor een complexe administratie ontstaat en waardoor een prikkel tot het uitvoeren van extra verrichtingen in het leven kan worden geroepen. De idee is dat gemiddeld genomen de vergoeding de verrichte handelingen dekt. Er is dus een standaardvergoeding voor bijvoorbeeld een gebroken arm, ongeacht het feit dat de ene breuk de andere niet is. De verschillen naar boven en beneden – in financiële zin – worden geacht elkaar op te heffen. Het systeem van DBC's is ingevoerd in samenhang met de privatisering van de zorgverzekeringen. DBC's zijn op nadrukkelijk verzoek van de medische professie ontstaan. DBC's zijn niet bedoeld als richtlijnen voor medisch handelen. Wel is het zo dat de registratie van DBC's het professionele handelen in een medische organisatie doorzichtiger maakt.

Literatuur

Brink, G. van den, Th. Jansen & D. Pessers (2005) *Beroeps(z)eer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom.

CVZ (2004) *Monitor budgethouders PGB nieuwe stijl*, Nijmegen: ITS.

CVZ (2005) *Persoonsgebonden budget en mantelzorg*, Nijmegen: ITS.

Davies, C. (2006) 'Heroes of Health Care? Replacing the Medical Profession in the Policy Process in the UK', pp. 137-151, in J.W. Duyvendak, T. Knijn & M. Kremer (eds.), *Policy, People and the New Professional. De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Duyvendak, J.W., T. Knijn & M. Kremer (eds.) (2006) *Policy, People and the New Professional. De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Freidson, E. (2001) *Professionalism, the third logic*, Cambridge: Polity Press.

Gilbert, N. (2002) *Transformation of the Welfare state. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.

Hutschemaekers, G. & B. Tiemens (2006) 'Evidence-Based Policy', pp. 34-47, in J.W. Duyvendak, T. Knijn & M. Kremer (eds.), *Policy, People and the New Professional. De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Inspectie Werk en Inkomen (IWI) (2004a) *Herbeoordeeld? Uitvoering van de wettelijke WAO-herbeoordelingen*, 's-Gravenhage.
Inspectie Werk en Inkomen (IWI) (2004b) *De manager de baas? Een onderzoek naar WAO-managers en hun integrale verantwoordelijkheid voor het werk van verzekeringsartsen*, 's-Gravenhage.
Knijn, T. & P. Selten (2006) 'The Rise of Contractualisation in Public Services', pp. 19-33, in J.W. Duyvendak, T. Knijn & M. Kremer (eds.), *Policy, People and the New Professional. De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
Onderwijsraad (2004) *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*, 's-Gravenhage.
Peters, J. & J. Pouw (2005) *Intensieve menshouderij. Hoe kwaliteit oplost in rationaliteit*, Schiedam: Scriptum.
Pollitt, C. (1990) *Managerialism and the Public Services*, Oxford: Blackwell.
Smith, S.R. & M. Lipsky (1994) *Non-profits for Hire. The Welfare State in an Age of Contracting*, Cambridge: Harvard University Press.
Tonkens, E. (2003) *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, Utrecht: NIZW.
Trappenburg. M., 'Societal Neurosis in Health Care', pp. 48-63, in J.W. Duyvendak, T. Knijn & M. Kremer (eds.), *Policy, People and the New Professional. De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
Veen, R. van der (1990) *De sociale grenzen van beleid*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
Veen, R. van der (1995) 'De taal van het beleid', pp, 80-120, in L. Aarts, Ph. De Jong et al. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Boom.
Veen, R. van der (1997) 'Uitvoering van beleid. Een beschouwing over onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving in Nederland', *Recht der werkelijkheid*, nr.2: 4-17.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press.

13

ARBEIDSVERDELING EN MACHTSVERDELING TUSSEN OUDERS, VERZORGERS EN LEERKRACHTEN

HET GEVAL VAN DE OVERBLIJF

Rineke van Daalen, socioloog bij de afdeling sociologie en antropologie van de Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

In de hedendaagse bezorgdheid over het verval van normen en waarden krijgen kinderen, jongeren en hun falende ouders een centrale plaats. Ouders worden aangesproken op hun onvermogen om hun kinderen fatsoen bij te brengen en dat wordt soms gezien als een aanwijzing dat ouders zelf niet weten hoe ze zich moeten gedragen. In *Denkend aan Holland* (2005) beschouwt de schrijver Thomas Rosenboom geremdheid, afstand houden en geduld als deugden die in Nederland als "al bijna overwonnen grootheden" zijn te beschouwen. Nederlanders denken volgens hem dat ze overal recht op hebben, dat anderen hen geweldig vinden en dat de wereld om hen draait. Dat wreekt zich in de opvoeding: ouders leren hun kinderen niet langer hoe ze hun eerste impulsen moeten onderdrukken; een systeem van "moeten en mogen" bestaat niet meer (Rosenboom 2005: 14). Rosenbooms klachten sluiten aan bij de cultuurkritiek van de Engelse psychiater Dalrymple, die in *Life at the Bottom: the Worldview that Makes the Underclass* de opvoedingsmethoden van zijn cliënten bekritiseert. Dalrymple verwijt hen dat zij hun kinderen afwisselend negeren, toeschreeuwen, vleien of tegen hen uitvallen. Zo leren zij dat zelfbeheersing iets is wat wordt opgelegd door een sterkere en grotere persoon, en ontwikkelen ze tegelijkertijd een onverdraagzaamheid tegenover autoriteiten (Dalrymple 2001: 72, 123). Deze bezorgdheid over een informalisering van omgangsvormen heeft vanaf de jaren tachtig aan kracht gewonnen. De bevrijding zou te ver zijn doorgeslagen. Er zou sprake zijn van een ontkrachting van het ouderlijk gezag, met narcistische storingen in gedrag en persoonlijke ontwikkeling als consequentie (Lasch 1979, vgl. Wouters 1990, vgl. Vuijsje & Wouters 1999, WRR 2003).

Klachten als die van Rosenboom en Dalrymple hebben in verschillende westerse landen tot publieke campagnes ter versterking van waarden en normen geleid (WRR 2003). Ook het kabinet-Balkenende stelde zich de vraag hoe de overheid kan bijdragen aan een verbetering van de moraal. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) speelde een belangrijke rol in dit debat, met name door haar rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* (WRR 2003). Opvoeding en onderwijs hebben daarin een belangrijke plaats. Volwassenen zouden aan de internalisering van waarden en normen van – vooral jonge – kinderen moeten bijdragen door deze voor te leven, door kinderen met respect te behandelen, door liefdevol grenzen te stellen en door kinderen thuis, op school en in de buurt te betrekken bij het stellen van gedragsregels. Opvoedingsondersteuning zou beschikbaar moeten worden voor ouders die daaraan behoefte hebben. En waar nodig zou de sociale en morele opvoeding van jongeren moeten worden ondersteund door buurtprojecten, buurtregels en stadsetiquette. Scholen zouden de ruimte moeten krijgen om lessen in normen en waarden, in omgangskunde en in burgerschapsvorming in het curriculum op te nemen. In controles en beoordelingen van instituties zoals onderwijsinstellingen zouden morele aspecten meer aandacht moeten krijgen (WRR 2003: 267-271).

Ouders, scholen en buurt – met die drieslag lijkt de problematiek van normen en waarden in de socialisatie van kinderen wel gedekt te zijn. Dat uitgangspunt dateert echter uit een periode toen ouders in de opvoeding meer autonomie bezaten dan tegenwoordig het geval is, toen de school het belangrijkste opvoedingsregime was waarmee kinderen buiten gezinnen te maken kregen, toen de uitdrukking "er is een dorp nodig om een kind groot te brengen" nog opging. Tegenwoordig is dat niet meer zo: om een kind op te voeden is een verzorgingsstaat nodig. Ahmed Marcouch, de voorzitter van stadsdeel Slotervaart in Amsterdam, beschrijft hoe hij als ondeugend kind in Marokko werd gecorrigeerd door een buurman, die zijn gedrag meteen doorgaf aan zijn vader. Zijn vader was degene die hem strafte (Kamerman & Weeda 2006). Dat soort verhoudingen, van mensen die elkaar goed kennen en zich voor elkaars kinderen verantwoordelijk voelen, bestaat nauwelijks meer. De positie van ouders is daarin een andere geworden. Ouders blijven weliswaar eerstverantwoordelijk voor hun kinderen, maar bij de opvoeding en verzorging is een reeks andere volwassenen beroepsmatig betrokken geraakt – van leerkrachten tot leidsters in de kinderopvang, van sportleraren tot hulpverleners. Ouders zijn in de opvoeding van meer anderen afhankelijk geworden. Bovendien oriënteren ze zich in hun handelen op professionele beroepsbeoefenaars, deskundigen op het gebied van de fysieke, sociale en psychische ontwikkeling van kinderen. Ook hebben ze concurrentie gekregen van televisie, internet, reclame en de *peergroups* waarvan hun kinderen deel uitmaken. Deze uitbreiding en differentiatie van de opvoedings-, verzorgings- en

socialisatienetwerken gaan gepaard met verschuivingen in de verdeling van taken, macht(sbronnen), gezag en verantwoordelijkheid van de mensen die van die netwerken deel uitmaken. De speelruimte van ieder van hen is afhankelijk van de positie die ze in dat socialisatienetwerk innemen en deze verandert wanneer de relaties in dat netwerk veranderen (vgl. Elias 1971).

De recente en in de afgelopen decennia versnelde toename van het aantal buitenshuis werkende moeders heeft geleid tot verdere uitbreiding en differentiatie van opvoedingsnetwerken. Als ouders aan het werk zijn, besteden ze hun kinderen immers aan anderen uit. Daardoor is sprake van veranderingen in de relaties tussen kinderen, ouders en andere verzorgers en opvoeders, en tussen gezinnen en overheid. De analyse in het eerdergenoemde *Waarden, normen en de last van het gedrag* concentreert zich echter op de rol van kinderen, ouders, leerkrachten en de overheid. Andere verzorgers krijgen geen aandacht, noch hun machtsbronnen, noch hun machts- en gezagsrelaties met de kinderen, noch de bredere netwerken waarin zij figureren.

Hieronder wordt een aantal verkennende vragen gesteld over macht en gezag in verschillende opvoedingsnetwerken, in verschillende samenlevingen en in verschillende tijden. Eén eigentijdse casus wordt wat meer uitgewerkt: de overblijf, de lunchpauze op basisscholen. Hoe zijn daar – in Nederland in de eenentwintigste eeuw – de arbeidsverdeling en de machtsverdeling tussen ouders, leerkrachten en overblijfkrachten geregeld; over welke machtsbronnen beschikken de overblijfkrachten, op individueel niveau, op het niveau van hun relaties met de kinderen, en op het niveau van het opvoedingsnetwerk waarvan ook ouders en leerkrachten deel uitmaken?[1] En wat zegt die analyse meer in het algemeen over de netwerken waarbinnen kinderen in de Nederlandse verzorgingsstaat tegenwoordig opgroeien?

2. Verscheidenheid aan verzorgers, verzorgingsrelaties, verzorgingsnetwerken

Voor voeding, beschutting, liefde en bescherming zijn kleine kinderen op hun moeders aangewezen. Met hen ontwikkelen zij de eerste menselijke binding en vanuit die relatie gaan ze banden met anderen aan, in een steeds uitdijend netwerk waarin zich een schare van verzorgers en opvoeders aandient (De Swaan 1996: 28). De band met hun ouders is echter de langste, veelzijdigste en intiemste van alle banden die ze met verzorgers en opvoeders hebben. Kinderen zijn affectief, cognitief, economisch en sociaal van hun ouders afhankelijk.

Die veelzijdige machtsbronnen maken dat ouders over een relatief groot positief machtssaldo en een evenredige invloed op hun kinderen beschikken. Maar de machtsbronnen van ouders zijn afhankelijk van de positie die zij in bredere

opvoedingsnetwerken tegenover andere verzorgers en leraren innemen. Hun macht varieert als onderdeel van ontwikkelingen in die netwerken. Relaties tussen verschillende soorten opvoeders en hun pupillen zijn echter nauwelijks in samenhang met elkaar, in netwerkverband onderzocht. Evenmin zijn deze netwerkrelaties in verband gebracht met het gedrag van kinderen. Hieronder volgt een impressionistische verkenning van de machtsbronnen van uiteenlopende verzorgers en opvoeders, in verzorgingsrelaties en in verzorgingsnetwerken. Met opzet is gekozen voor een brede diversiteit in samenlevingen, qua tijd en plaats.

Kinderen die in kringen van de achttiende-eeuwse Hollandse elite opgroeiden, kregen een brede ontwikkeling. Zij moesten zich uiteenlopende kennis en vaardigheden eigen maken en hadden dan ook niet alleen te maken met volwassenen die hen in meer algemene zin verzorgden, maar ook met volwassenen die hun gespecialiseerde dingen leerden. Otto van Eck die tussen zijn tiende en zijn zeventiende jaar een dagboek schreef (1791-1797), geeft een mooi beeld van de omvang en samenstelling van het netwerk waarin hij opgroeide. Vanaf zijn elfde jaar werd hij thuis door gespecialiseerde leraren voorbereid op een universitaire studie. Zijn ouders namen een stoet van deskundigen in dienst: wis- en natuurkundigen van naam, een waterbouwkundige, iemand die in de zeevaart was gespecialiseerd. Hij kreeg les in moderne vakken zoals Duits, Engels en aardrijkskunde. Hij kreeg ook onderricht van dansmeesters, die hem op zijn houding wezen en zijn danskwaliteiten aanmoedigden. Hij kreeg tekenlessen, leerde pianospelen en predikanten gaven hem godsdienstles. Al deze ontwikkelde docenten waren door Otto's ouders met het oog op hun specifieke culturele kapitaal uitgekozen. Zij boden culturele ontwikkeling die hem moest voorbereiden op deelname aan het sociale verkeer van de elite. In hun culturele deskundigheid lag de machtsbron van de docenten in hun relaties met de leerlingen.

Naast deze specialisten had Otto te maken met inwonende knechten, keuken- en werkmeiden, een tuinman, een koetsier. Die personeelsleden maakten deel uit van het huishouden; zij verrichtten verzorgende taken, die weinig gespecialiseerd en weinig exclusief waren, waarvoor minder ontwikkeling en training nodig waren. Hun machtspositie en status waren navenant lager. Maar de relatie tussen de kinderen en het lagere personeel was dubbelzinnig. Ouders leerden hen weliswaar dat ze afstand van hen moesten houden (Donzelot 1977), maar de meiden en knechten hadden gezelligheid als troef. Kinderen kwamen graag in de keuken. Ze hielden van de lossere omgang die ze daar aantroffen, ze leerden daar van alles waarvoor ze bij andere volwassenen niet terecht konden. Otto raakte bijvoorbeeld bevriend met de tuinman die hem liefde voor de natuur bijbracht en met wie hij een hok timmerde om het varken vet te mesten. Toen de tuinman ging verhuizen

schreef Otto dat dat hem speet en later ging hij hem in zijn nieuwe woonplaats nog eens opzoeken (Baggerman & Dekker 2005: 272-274, 278-283).

Leraren en inwonende verzorgers konden ook aan heel andere vermogens en kwaliteiten macht en status ontlenen. De beheersing van het Engels en het bezit van de Engelse nationaliteit strekten bijvoorbeeld tot voordeel van de duizenden Engelse gouvernantes die vanaf halverwege de negentiende eeuw in *upper-class*-gezinnen in Rusland werkten. Ze spraken Engels met de kinderen des huizes en ze hadden Engelse manieren. Beide kwaliteiten werden hogelijk gewaardeerd en maakten hen aantrekkelijk voor hun werkgevers. Binnen de families gaven ze de gouvernantes een hogere status dan ze in Engeland zouden hebben gehad. Die positie vereenvoudigde hun omgang met de kinderen en maakte het gemakkelijker gehoorzaamheid af te dwingen. In Rusland werden Engelse gouvernantes eerder als gelijke en als familielid behandeld. Sommigen bleven jarenlang werkzaam in hun familie en verzorgden verschillende generaties kinderen. Ze richtten al hun loyaliteit en affectie op de gezinsleden en vaak was die hechting wederzijds (Pitcher 1977: 33-38).

Verzorgsters die kinderen voor een lange periode dagelijks van vroeg tot laat en in alle breedte verzorgen, ontwikkelen intieme en affectieve relaties met hun pupillen, soms zelfs intiemer dan die tussen kinderen en hun eigen moeders. Een voorbeeld daarvan is 'juffie' die de socioloog Bram van Stolk in de jaren veertig verzorgde (Van Stolk 1995). Juffie was voor hem een onderdeel van de familie, iemand aan wie hij als kind sterk gehecht was. Zij trok meer met hem op, wist meer van hem af en was hem vertrouwder dan zijn eigen moeder. Die verbood haar kinderen in de schrale tijd aan het einde van de Tweede Wereldoorlog iets aan te nemen van Duitse soldaten. Juffie zag in dit verbod een gebrek aan betrokkenheid, een tekort aan inzicht in de toestand waarin de kinderen verkeerden: "Mevrouw, u weet niet eens hoe de kinderen eruit zien zonder kleren aan. Als u de moeite nam om samen met mij op de weegschaal te kijken... ze moeten alles aanpakken, alles..." (Van Stolk 1995: 156). Dit type intieme relaties tussen verzorgsters en kinderen is eveneens te vinden bij *baboes*, *nannies* en tegenwoordig ook bij inwonende en lang blijvende *au-pairs* (Hochschild 2003 [2002]). Voor deze meisjes en vrouwen worden de kinderen die zij verzorgen een soort vervanging voor eigen kinderen.

In dergelijke relaties vormen klassenverschillen een pijnlijk aspect van de hechting tussen verzorgsters en de aan hen toevertrouwde kinderen. De wederzijdse betrokkenheid en affectie kunnen nog zo groot zijn, de asymmetrie en sociale afstand gaan zwaarder tellen als de kinderen ouder worden. Naarmate zij meer gevormd worden, meer in een bepaalde sociale laag gesocialiseerd raken, krijgen ze meer oog voor sociale verschillen, gaan ze zich daarnaar in sterkere mate gedragen en raken ze sociaal verder verwijderd van de surrogaatmoeders

uit hun kindertijd. Voor de verzorgsters gaat die verschuiving gepaard met een machtsverlies ten opzichte van hun pupillen.

Deze hink-stap-sprong door de geschiedenis laat het belang zien van nader onderzoek naar de dynamiek van machts- en gezagsverhoudingen in verschillende verzorgingsnetwerken. Machtsbronnen in de opvoeding spelen op drie analytisch te onderscheiden niveaus een rol. Op individueel niveau gaat het om kwaliteiten waarover de verzorgers beschikken. Allereerst het ouderschap, daarnaast de graad van specialisatie van de verzorgers en de exclusiviteit daarvan. In het laatste geval geldt: hoe gespecialiseerder, des te meer status en des te groter de invloed die deze specialisten in de overdracht aan kinderen kunnen hebben. Maar deze 'wet' is te weinig subtiel, zoals bleek bij het keukenpersoneel dat het ongedwongen leven en de gezelligheid in de omgang met de kinderen des huizes als machtsbronnen konden gebruiken. Of zoals bij de Engelse gouvernantes voor wie in Rusland gewaardeerde kwaliteiten zoals Engelstaligheid en de Engelse nationaliteit statusverhogend werkten, wat hun in de omgang met de kinderen een sterkere machts- en gezagspositie opleverde. En zelfs als verzorgers niet of nauwelijks bijzondere kenmerken bezitten, kunnen ze, zoals de 'juffies' onder de verzorgers, macht en status ontlenen aan de duur, omvattendheid en daardoor ook de intimiteit van de relatie met hun pupillen. En voor alle verzorgers en opvoeders geldt dat hun macht en gezag functies zijn van de posities die ze innemen binnen het hiërarchisch geordende opvoedingsnetwerk waarin ze met elkaar figureren. In onderstaande paragraaf worden de machts- en gezagsverhoudingen tussen kinderen en hun oppassers in de overblijf op deze drie niveaus geanalyseerd.

3. De overblijf: verantwoordelijkheid zonder macht en gezag

Steeds meer Nederlandse moeders zijn vanaf de jaren zeventig betaald buitenshuis gaan werken, in een periode waarin de verzorgingsstaat nog geen collectieve opvang voor kinderen kende. Dat veranderde in de decennia daarna, toen de overheid een actief emancipatiebeleid ging voeren. Uitbreiding van de kinderopvang vormde daarin een belangrijk programmapunt. Begonnen werd met crèches voor baby's; de naschoolse opvang ijlde enigszins na en het uurtje tussen de middag op school leed aan de wet van de remmende voorsprong.

Al in 1985 was een groep actieve moeders erin geslaagd een artikel in de Wet op het Primair Onderwijs te laten opnemen, waarin scholen werden verplicht om ruimten voor het overblijven beschikbaar te stellen. Net als thuis bleven de ouders zelf verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van de overblijf en in de beginperiode was dat geen probleem. Om de beurt en met gesloten beurzen pasten ze op elkaars kinderen, terwijl het aantal kinderen dat tussen de middag

op school bleef, gemakkelijk was te overzien. Die tijd is voorbij. Kinderen, ouders en scholen zijn al lang en breed uit deze informele regeling gegroeid. Vooral in de grote steden blijft de meerderheid van de kinderen tussen de middag over, terwijl het aantal ouders dat bereid is om gratis op te passen drastisch is afgenomen, onder andere door de toenemende arbeidsparticipatie van moeders. Tegenwoordig huren ouders tussen de middag buitenstaanders in, die op school in collectief verband op hun kinderen passen.

Desondanks zijn alle betrokkenen zich blijven oriënteren op het traditionele huiselijkheidsmodel, waarin moeders met hun eigen kinderen aan hun eigen keukentafel een boterham eten. Die oriëntatie verhindert dat de overblijf gezien en behandeld wordt als een collectief verzorgingsarrangement: over de gebrekkige materiële voorzieningen op school bestaat nauwelijks verontwaardiging; aan de overblijfkrachten worden geen kwalificatie-eisen gesteld. Het 'vrijwilligers'-karakter van het werk, waardoor de betaling de status van een onkostenvergoeding heeft, staat nauwelijks ter discussie en wordt door een partij als het CDA zelfs geïdealiseerd; dat overblijfkrachten geen formele dienstbetrekking hebben wordt niet geproblematiseerd. Pogingen om deze half-informele verhoudingen te formaliseren zijn halfslachtig gebleven en hebben onbedoelde en averechtse neveneffecten. Zo is de verantwoordelijkheid voor de overblijf in augustus 2006 van de ouders naar de schoolbesturen overgeheveld, zonder een nieuwe financiele regeling en zonder dat de overheid daaraan kwaliteitseisen heeft verbonden. Deze halfhartige formalisering was voor de Belastingdienst aanleiding om het moeilijker te maken de vrijwilligersregeling op de overblijfkrachten toe te passen. Daardoor blijven veel overblijfkrachten weg en kampen de scholen met nog grotere tekorten aan oppassers dan eerder al het geval was.

De regeling van de overblijf houdt in dat overblijfkrachten niet zijn uitgerust met machtsbronnen die hen in staat stellen om hun verantwoordelijkheid te nemen. Ze hebben weinig waarop ze kunnen bogen: geen specifieke onderwijskwalificaties, geen bijzondere kenmerken, en hun kennis en vaardigheden zijn weinig exclusief. De kwaliteiten van moeders, in het bijzonder hun vermogens om een lunch klaar te maken, blijven het oriëntatiepunt voor 'goed werk'. De expertise en professionaliteit in de overblijf vereisen in deze optiek, met andere woorden, niet meer dan goed 'moederschap' – waarbij voorbij wordt gegaan aan het collectieve karakter van de overblijf.

De relaties van de overblijfkrachten met de kinderen hebben zowel te lijden onder hun gebrek aan deskundigheid als onder de manier waarop de overblijf is georganiseerd. Die maakt het werk vrijblijvend, leidt tot een structureel tekort aan oppassers en veroorzaakt onder hen een voortdurend verloop. In veel van de klassen waar ik gewerkt heb, kenden kinderen en overblijfkrachten elkaar slecht, waren hun onderlinge relaties oppervlakkig en wisten ze niet wat ze aan elkaar

hadden. Die vluchtigheid in de contacten belemmerde het ontstaan van affectieve banden, zoals de overblijfkrachten die thuis met hun eigen kinderen kenden. Dat gemis gaf hen bij het moederen in het publieke domein een kwetsbaarheid die ze niet begrepen, die hun verontwaardiging wekte en die hen in verwarring bracht. Ze werkten in een uitgekleed huiselijkheidsmodel en misten daarin de intimiteit van de relaties zoals ze die met hun eigen kinderen wel hadden. Ze leden onder het, daarmee samenhangende, gebrek aan macht en autoriteit.

De positie van de overblijfkrachten werd bovendien ondermijnd door hun marginale positie in de school. Hun status als vrijwilliger, de nonchalante betalingswijze en de regelgeving van de Belastingdienst en de Sociale Diensten maakten dat sommigen zichzelf als zwartwerkers beschouwden, als mensen die op onoorbare wijze geld verdienden en dat moesten verbergen. Ze zagen hun plaats in de school als een teken dat hun oppaswerk maatschappelijk gezien niet belangrijk werd gevonden. Andere signalen wezen volgens hen in dezelfde richting, zoals hun losse en vrijblijvende relaties met school en ouders en de geringe waardering die ze voor hun verzorgende werk kregen. Op een van de scholen waar ik onderzoek deed, bestond een grote sociale afstand tussen aan de ene kant de overblijf- en aan de andere kant de leerkrachten en directie. Onderlinge contacten waren schaars en misverstanden des te groter. Dat alles was fnuikend voor de machtspositie van overblijfkrachten en voor hun gevoel van eigenwaarde. Het werkte door in hun gedrag en ondermijnde hun gezag bij de kinderen. Zij waren zich er terdege van bewust dat ze verantwoordelijk werk deden, maar binnen het netwerk van ouders, leerkrachten en schooldirectie namen zij een zwakke positie in, waaraan ze tegenover de kinderen weinig macht en gezag konden ontlenen.

Dat gebrek aan machtsbronnen op verschillende niveaus belemmert een goed functioneren van de overblijfkrachten, met als gevolg dat kinderen zich onhebbelijk gaan gedragen. Zeker als het om wat oudere kinderen gaat, zijn veel overblijfkrachten niet in staat zich te laten gelden. Thomas Rosenboom vraagt zich af wie er nog op een school durft te werken (Rosenboom 2005: 34), maar die vraag geldt *a fortiori* voor overblijfkrachten. Alle last die hedendaagse kinderen tegenwoordig aan leerkrachten bezorgen, doet zich ook in het vrije uurtje tussen de middag voor, zelfs in verhevigde mate vanwege de suggestie dat dan sprake is van vrije tijd. Bovendien kunnen spanningen die zich in de ochtend hebben voorgedaan zich ongeremd voortzetten, evenals groepsdynamische processen van langere adem. Veel kinderen misdragen zich en op menige school geldt het recht van de sterkste (Van Daalen 2005).

Ondanks het grootschalige collectieve karakter blijft de overblijf georiënteerd op het Nederlandse traditionele huiselijkheidsmodel. Daardoor hebben de verzorgers van kinderen zich niet tot een volwaardige beroepsgroep met eigen machts-

bronnen kunnen ontwikkelen en is de overblijf geen volwaardige professionele voorziening geworden. Dat vasthouden aan het huiselijkheidsmodel is in de hele kinderopvang zichtbaar, maar het allerduidelijkst in de overblijf. Er blijft weerstand bestaan om voorzieningen voor kinderopvang als collectieve verzorgingsinstellingen te beschouwen en daarnaar te handelen. Dat geldt ook voor recente initiatieven, zoals het plan-Van Aartsen/Bos voor de buitenschoolse opvang. Dit plan is niet te beschouwen als een serieuze poging om van de kinderopvang een kwalitatief goede publieke voorziening te maken.

4. Conclusie

Wie bezorgd is over opvoedingsrelaties kan zich, anders dan in *Waarden, normen en de last van het gedrag*, niet langer beperken tot oude en vertrouwde samenlevingsverbanden zoals gezinnen, scholen en buurten. Wie zich anno 2006 over het gedrag van kinderen zorgen maakt, zal zich in alle breedte in hun socialisatie-, opvoedings-, verzorgings- en scholingsnetwerken moeten verdiepen. Het gaat dan om de machtsbronnen van alle betrokken volwassenen – om de machtsbronnen waarover ze individueel beschikken, die ze ontlenen aan hun relaties met de kinderen en aan hun positie in de opvoedingsnetwerken waarvan zij deel uitmaken. De urgentie daarvan wordt duidelijk bij een analyse van de overblijf, een betrekkelijk nieuw verzorgingsarrangement dat door de gang van moeders naar de arbeidsmarkt is ontstaan en dat zich op ongeregelde wijze heeft uitgebreid. De problemen die daar zijn aan te treffen, doen zich in lichtere vorm ook voor in andere instellingen waarin kinderverzorging gespecialiseerd betaald werk is geworden.

Veranderingen in opvoedingsnetwerken ten gevolge van de groei van het aantal tweeverdienende ouders gaan samen met verschuivingen in de verdeling van macht, gezag en verantwoordelijkheid, niet alleen tussen opvoeders, maar ook tussen overheid en gezinnen. Een toenemende arbeidsparticipatie van ouders blijkt in Nederland niet vanzelfsprekend samen te gaan met een verdergaande collectivering van het grootbrengen van kinderen, noch met verdergaande overheidsbemoeienis. De voorzieningen die georganiseerd worden om in de verzorging van kinderen te voorzien, blijven geënt op de huiselijkheidstraditie die hier een taai leven leidt. Ook voor het organiseren van arrangementen die zijn toegesneden op de verzorging van grote aantallen kinderen in collectief verband staat die traditie model. Een overheid die zich als doel stelt om gemeenschappelijke waarden te bewaken, een publieke moraal te bevorderen en 'tertiaire' taken van instellingen te ondersteunen (WRR 2003), dient daarin verandering te brengen.

Noot

1 In 2002 heb ik onderzoek gedaan naar de gang van zaken tijdens dat uurtje tussen de middag, onder andere door zelf als overblijfkracht op een basisschool te werken. Ik heb daarover verslag gedaan in *Overgebleven werk. Kinderen tussen de middag op school* (Van Daalen 2005).

Literatuur

Baggerman, A. & R. Dekker (2005) *Kind van de toekomst. De wondere wereld van Otto van Eck (1780-1789)*, Amsterdam: Wereldbibliotheek.

Daalen, R. van (2005) *Overgebleven werk. Kinderen tussen de middag op school*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Dalrymple, Th. (2001) *Life at the Bottom. The Worldview that Makes the Underclass*, Chicago: Ivan R. Dee.

Donzelot, J. (1977) *La police des familles*, Paris: Les Éditions de Minuit.

Elias, N. (1971) *Wat is sociologie?,* Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.

Hochschild, A. (2003 (2002)) 'Love and Gold', pp. 15-31, in B. Ehrenreich & A. R. Hochschild (eds.), *Global Woman. Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy,* London: Granta.

Kamerman, S. & F. Weeda (2006) 'Kinderen hebben pennen nodig', *NRC Handelsblad* 24 september, Zaterdags Bijvoegsel: 41.

Lasch, C. (1979) *The Culture of Narcissism. American Life in An Age of Diminishing Expectations*, New York: W.W. Norton & Company.

Pitcher, H. (1977) *When Miss Emmie was in Russia. English governesses before, during and after the October Revolution*, London: John Murray.

Rosenboom, Th. (2005) *Denkend aan Holland*, Amsterdam: Querido.

Stolk, B. van (1995) *S-1*, Amsterdam: Meulenhoff.

Swaan, A. de (1996) *De mensenmaatschappij. Een inleiding*, Amsterdam: Bert Bakker.

Vuijsje, H. & C. Wouters (1999) *Macht en gezag in het laatste kwart: inpakken en wegwezen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Rapporten aan de Regering nr. 68, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wouters, C. (1990) *Van minnen en sterven. Informalisering van omgangsvormen rond seks en dood,* Amsterdam: Bert Bakker.

14
DE HARDE AANPAK

Ali de Regt, tot voor kort universitair hoofddocent verzorging en beleid aan de Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

Wat te doen met de lastige jeugd? De laatste jaren klinkt de roep om een 'nieuw beschavingsoffensief' steeds vaker en luider in het publieke debat (Van den Brink 2004). Op wie dat beschavingsoffensief precies gericht moet zijn, wordt lang niet altijd duidelijk, maar jongeren vormen in elk geval een belangrijk doelwit. Sinds enkele jaren is een speciale groep in het brandpunt van de belangstelling komen te staan, namelijk de voortijdig schoolverlaters. Jongeren die de school te vroeg verlaten en vervolgens geen werk hebben, zouden zichzelf en de samenleving veel schade berokkenen. Om deze jongeren in het gareel te krijgen is een scala van projecten opgezet, gericht op het terugdringen van schoolverzuim en uitval, op terugkeer naar school, begeleiding bij het vinden van werk en hulp bij persoonlijke problemen. Deze Operatie Jong kan zonder meer gezien worden als een beschavingsoffensief. Alle projecten hebben op de een of andere manier tot doel de jongeren te disciplineren, zodat zij zich uiteindelijk voegen naar het vereiste ritme van school of werk. Maar het gaat bij deze projecten niet alleen om een van buitenaf opgelegde discipline, maar vooral ook om het aanleren van wat Bovens (1989) 'actieve verantwoordelijkheid' heeft genoemd: jongeren moeten uiteindelijk zelfdwang ontwikkelen en vanuit zichzelf verantwoordelijkheid leren nemen voor hun eigen toekomst.

Ondanks de omvang van dit beschavingsoffensief blijkt een onbekend aantal jongeren zich aan de greep van deze regulering te onttrekken. In reactie daarop heeft het vertoog van de dwang aan kracht gewonnen. In de publieke opinie zijn pleidooien voor een harde aanpak natuurlijk al veel langer te horen, maar de

laatste jaren krijgen plannen voor krachtdadig ingrijpen ook steeds meer steun van politici van uiteenlopende stromingen. Zij ijveren voor de mogelijkheid om jongeren via wat in het politieke jargon *prep camps* zijn gaan heten, te dwingen om zich aan een opvoedingsregime te onderwerpen dat hen uiteindelijk tot leren of werken moet brengen. In dit essay wordt geanalyseerd hoe in het jaar 2006 het vertoog van de harde hand publiekelijk aandacht kreeg en uiteindelijk in overheidsbeleid werd omgezet.[1]

2. Schoolverlaters, werkloze jongeren, lastige jongeren

De opleidingseisen die aan jongeren worden gesteld zijn de afgelopen decennia steeds zwaarder geworden. Waren vroeger diploma's van ambachtschool of mulo voldoende om de arbeidsmarkt op te gaan, tegenwoordig is een diploma vbo of mavo/vmbo-t alleen nog iets waard als voorbereiding op verder onderwijs. Enkele jaren geleden deed het begrip startkwalificatie zijn intrede. Dit is een aanduiding geworden voor het minimale onderwijsniveau dat jongeren met succes doorlopen moeten hebben om kans te maken op de arbeidsmarkt. Alle leerlingen die niet tenminste een mbo-2-niveau hebben gehaald worden voortijdig schoolverlaters genoemd. Hoewel voortijdig schoolverlater letterlijk betekent dat jongeren de school waarop ze zitten zonder diploma verlaten, heeft dit begrip nu de technische betekenis gekregen van het niet hebben behaald van een startkwalificatie.[2] Dit betekent dat jongeren die het onderwijs verlaten na het behalen van een vmbo-diploma (vbo of vmbo-t/mavo) toch als voortijdig schoolverlaters worden gezien.[3] Het is onmogelijk om op zestienjarige leeftijd, het tijdstip waarop de leerplicht eindigt, over een startkwalificatie te beschikken. Jongeren moeten dan ook langer naar school dan de leerplicht eist om niet als voortijdig schoolverlater te worden gecategoriseerd.

Voortijdig schoolverlaten werd als probleem gedefinieerd toen aan het eind van de jaren negentig de jeugdwerkloosheid sterk toenam. Uit alle cijfers blijkt dat de werkloosheid zich concentreert bij de groepen met de laagste opleidingen. Dat daarbij sprake is van diploma-inflatie en verdringing op de arbeidsmarkt is onmiskenbaar. Werkgevers geven de voorkeur aan jongeren met diploma's boven jongeren zonder diploma's, al was het maar omdat de eerstgenoemden in hun ogen hebben laten zien over de motivatie, het doorzettingsvermogen en de flexibiliteit te beschikken die niet-gediplomeerden wellicht niet hebben. Maar daarnaast spelen de veranderingen op de arbeidsmarkt een rol. In onze postindustriële samenleving is de aard van het werk veranderd. Zwaar lichamelijk werk dat weinig of geen scholing vereist is afgenomen in verhouding tot werkzaamheden in de dienstensector waar een beroep wordt gedaan op andere vaardigheden. In een diensten- of kenniseconomie is minder plaats voor ongeschoolde

en laaggeschoolde werknemers. Hierdoor trekken jongeren die niet kunnen of willen voldoen aan de hogere opleidingseisen aan het kortste eind (vgl. De Beer 1999). Een belangrijke bijkomende factor is dat de jongeren met geen of weinig diploma's onevenredig vaak tot een etnische minderheidsgroep behoren. Door discriminerende praktijken van werkgevers ondervinden zij nog extra problemen om een positie op de arbeidsmarkt te verwerven.

De bezorgdheid over hoge jeugdwerkloosheid is niet nieuw. In de jaren dertig van de vorige eeuw, toen jongeren evenals nu sterk oververtegenwoordigd waren in de populatie van werklozen, gaf dat aanleiding voor allerlei initiatieven om de jongeren van de straat te houden. De projecten die voor hen werden bedacht waren in de eerste plaats van opvoedkundige aard: naast het bijspijkeren van vakkennis werden vooral algemene ontwikkelingscursussen en ontspanningsactiviteiten aangeboden. Maar toen duidelijk werd dat de meerderheid van de jongeren zich daar weinig toe aangetrokken voelde, verschoof de aandacht naar werkkampen. Ook die bleken geen succes en ze stierven een roemloze dood toen aan het eind van de jaren dertig de jeugdwerkloosheid afnam (De Rooy 1992). In de jaren tachtig brak een nieuwe periode aan van hoge jeugdwerkloosheid. Nu kwamen schoolverzuim en spijbelen in de publieke belangstelling te staan. Naast het bevorderen van werkgelegenheid voor jeugdigen werd een antispijbeloffensief ontketend om jongeren terug te brengen naar school (De Vries 1993). Nu, twintig jaar later, is in de discussies rond jeugdwerkloosheid het ontbreken van een startkwalificatie de grootste bron van zorg geworden.

Opvallend is dat in elk van deze drie perioden de aard van de bezorgdheid grote overeenkomsten vertoont. In de eerste plaats betreft die bezorgdheid de jongeren zelf, hun geringe kansen op de arbeidsmarkt en hun gebrek aan toekomstmogelijkheden. Jeugdwerkloosheid is in de tweede plaats ook altijd gezien als een sociaal-economisch probleem. Dit geldt ook voor de huidige periode. In een in 2006 verschenen rapport getiteld *Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten* (In 't Veld et. al. 2006) wordt de economische schade van voortijdige schooluitval, zoals onderbenutting of verspilling van talenten, minder verdiencapaciteit voor de betrokkenen, werkloosheid en de daarmee verbonden uitkeringsafhankelijkheid berekend.[4] Maar misschien wel het allerbelangrijkste is het 'maatschappelijk onheil' dat aan jeugdwerkloosheid, schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten wordt verbonden. In de jaren dertig vreesde men voor 'ontworteling' en 'demoralisatie' van de jeugd en maakte men zich zorgen over jongeren die liever 'lummelden', 'kaartten' of op straat rondhingen dan zich op een positieve manier te ontwikkelen (De Rooy 1992). In de jaren tachtig werd spijbelen geassocieerd met geweld, zwartrijden, vandalisme, winkeldiefstal en uiteindelijk ergere vormen van jeugdcriminaliteit (De Vries 1993). De huidige bezorgdheid

over voortijdige schoolverlaters betreft primair overlast op straat, criminaliteit en gebrekkige integratie van minderheden. Het gedrag van de schoolverlaters wordt als een aanslag op de gevoelens van veiligheid en welbevinden van de burgers en een aanslag op de maatschappelijke orde gezien.

Vanuit deze verschillende motieven werd in de jaren dertig een pedagogisch offensief op touw gezet, uitmondend in arbeidsdienst. In de jaren tachtig werd een heel scala aan spijbelprojecten opgezet. En de laatste jaren is een groot aantal initiatieven ontplooid die jongeren moeten behouden voor school, hen terug moeten brengen in de schoolbanken of hen moeten integreren in de arbeidsmarkt. Deze projecten zijn te zien als een nieuw beschavingsoffensief, gekenmerkt door de combinatie van hulp en dwang die ook aan het negentiende-eeuwse beschavingsoffensief eigen was.

3. Interventies

Scholing is het toverwoord om de positie van de voortijdig schoolverlaters te versterken. Jongeren zonder startkwalificatie moeten er in de eerste plaats toe gebracht worden weer in de schoolbanken plaats te nemen om alsnog een diploma te halen. Daartoe zijn vmbo- en mbo-scholen bezig veranderingen in het onderwijssysteem door te voeren die het onderwijs aantrekkelijker moeten maken, bijvoorbeeld door de inhoud van de lessen meer op de praktijk te richten of door het onderwijs zelfs geheel op de werkplek te laten plaatsvinden. Andere scholen trachten het probleem op te lossen door het versoepelen van de overgang van het vmbo naar het mbo. Door, wat heet, een doorlopende leerlijn te creëren, probeert men de uitval na het vmbo te voorkomen. Of, verder gaand, door afschaffing van het vmbo-examen laat men de leerlingen drempelloos in het mbo instromen. Daarnaast zijn er echter allerlei projecten die direct gericht zijn op gedragsverandering van jongeren zelf. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn spijbelprojecten, mentorenprojecten waarin andere jongeren als ‘held’ of ‘mentor’ optreden, opvangklassen en *rebound*- of *time-out*-voorzieningen waar leerlingen tijdelijk opgevangen worden om daarna naar school terug te keren (In ’t Veld et al. 2003).

Maar het motiveren van jongeren om naar school te gaan of op school te blijven is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De meeste jongeren hebben niet voor niets een vroegtijdig eind aan hun schoolcarrière gemaakt. Zij spijbelden al vaker, waren vaker blijven zitten, hadden vaker taalachterstanden, een problematische gezinsachtergrond, gedragsproblemen of leermoeilijkheden of zij pasten om andere redenen niet in het formele schoolsysteem. Daarom is een tweede vorm van interventies veel meer gericht op de arbeidsmarkt. In 2004 ging de Taskforce Jeugdwerkloosheid aan het werk om stageplaatsen en leer-

werktrajecten in het bedrijfsleven te zoeken. Ook allerlei lokale instanties en organisaties proberen werkgevers te bewegen meer voortijdig schoolverlaters in dienst te nemen en op te leiden. Bovendien zijn er allerlei projecten om jongeren zelf te activeren, bijvoorbeeld door sociale vaardigheidstrainingen, sollicitatietrainingen of deelname aan speciale werkervaringsprojecten, waar naast vakkennis aandacht is voor het aanleren van discipline, werkritme en sociale omgangsvormen (zie voor een opsomming van zulke projecten: In 't Veld et al. 2003).

De werkwijze van veel van deze projecten kan worden omschreven met de term verleiding. Jongeren moeten ertoe gebracht worden om weer naar school te gaan of ertoe bewogen worden om tijdens of naast het werk een startkwalificatie te behalen. Kernwoorden zijn hier motiveren, activeren, stimuleren, begeleiden, trainen, coachen en ondersteunen. De deelnemers worden individueel aangesproken, krijgen individuele aandacht en worden geholpen met hun individuele problematiek. Op die manier probeert men een verandering teweeg te brengen, niet alleen in hun uiterlijk gedrag, maar vooral ook in hun habitus. Sommige projecten spreken over ontplooiing, versterking van de eigenwaarde of de eigen identiteit, het ontwikkelen van een positief zelfbeeld; over het leren eigen onmogelijkheden te accepteren, leren een reële arbeidswens te formuleren of om zich te focussen op hun specifieke mogelijkheden (In 't Veld et al. 2003: 17-37). De projecten zijn 'laagdrempelig', bieden 'een luisterend oor' en 'identificatiemogelijkheden' met bijvoorbeeld mentoren uit de eigen leeftijdsgroep of volwassenen uit het bedrijfsleven. Dit wil niet zeggen dat zachtzinnig met de deelnemers wordt omgegaan. Zoals *de Volkskrant* (16-09-06) schrijft over een succesvol werkervaringsproject: "Om zeven uur beginnen, hard moeten werken en geen cent betaald krijgen: het stageproject Ban Sigui voor werkloze Antillianen heeft 'niets softs'." Een "harde, heldere aanpak" noemt een ander project zijn werkwijze. Maar hoe hard of zacht de werkwijze van de verschillende projecten ook is, ze proberen allemaal in te spelen op de motivatie van de jongeren en gaan altijd uit van een zekere mate van vrijwilligheid. Het idee is dat jongeren alleen op die manier leren 'actieve verantwoordelijkheid' te nemen door zichzelf ook zonder directe dwang van buiten in te zetten voor hun eigen toekomst.

4. Onwillige jongeren en opvoedingskampen

De tactiek van het verleiden bleek echter niet altijd te werken. De Taskforce Jeugdwerkloosheid had zich bij haar oprichting in 2003 ten doel gesteld om in ieder geval 40.000 arbeidsplaatsen voor werkloze jongeren te vinden. Na twee jaar waren er, mede door de inspanningen van de verschillende samenwerkende

partners, ongeveer 30.000 jongeren aan werk geholpen. Maar zoals altijd bij dergelijke projecten treedt na een succesvol begin een proces van 'afroming' aan het licht. De meest geschikte en minst problematische gevallen zijn geholpen, terwijl de moeilijkst te plaatsen jongeren zijn achtergebleven. Begin 2006 luidde de voorzitter van de Taskforce, Hans de Boer, de noodklok over die "zeer moeilijk bemiddelbaren". Hij noemde een aantal van 40.000 jongeren die niet tot scholing of werk waren te bewegen en voor wie andere oplossingen moesten worden gezocht. Hij pleitte ervoor om drop-outs zonder opleiding en zonder werk naar een opvoedingskamp te sturen. Er waren volgens hem voldoende vrijkomende kazernes waar weigerachtige jongeren gedrild konden worden onder militaire begeleiding.

Dit pleidooi viel in vruchtbare aarde bij politici en bestuurders. In januari 2006 hadden zich in de Amsterdamse Diamantbuurt ernstige incidenten voorgedaan met overwegend Marokkaanse jongeren, die veel ophef veroorzaakten. De volgende dag al vroeg Kamerlid Geert Wilders om een spoeddebat om over deze kwestie te praten met de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en van Integratie. Hij verwees daarbij ook naar de noodzaak van opvoedingskampen. De andere Kamerfracties sloten zich bij dit verzoek aan. De voorstellen van Hans de Boer en de bezorgdheid over de overlast gevende jeugd vielen ongeveer samen. De pers besteedde veel aandacht aan de roep om verplichte opvoedingskampen. Steeds weer ging het over een aantal van 40.000 jongeren voor wie die maatregel zou moeten gelden. Dit getal was echter niets anders dan een grove schatting. Veel van de jongeren die niet naar school gingen en niet werkten vroegen ook geen uitkering aan, waardoor zij onzichtbaar waren voor beleidsmakers. Een bijkomend probleem van verplichte opvoedingskampen was dat de voortijdig schoolverlaters vaak niets misdaan hadden, zodat er geen wettelijke basis was om hen onder dwang op te sluiten. De overheersende politieke opinie was dat dat laatste verholpen moest worden. In *Trouw* (20-1-06) kwam bijvoorbeeld de huidige Rotterdamse PvdA-wethouder Peter van Heemst aan het woord die verklaarde: "Voor jongeren die voortdurend overlast geven moet je een juridische basis hebben om ze tegen hun zin in een internaat te zetten. (...) Zet ze daar maximaal een jaar verplicht in, zodat ze weten hoe het hoort. Leer ze een vak en geef ze daarna een faire kans door ze met een schone lei te laten beginnen."

Het debat dat door Wilders was aangevraagd vond uiteindelijk op 15 februari plaats. Verschillende Kamerleden lieten weten dat het probleem zo groot was dat onorthodoxe maatregelen nodig waren. Omdat de groep onwillige jongeren te omvangrijk was voor individuele begeleiding, meenden zij dat opvoedingskampen of internaten waarin deze jongeren een tijdlang opgenomen zouden worden om tucht en discipline te leren en zich voor te bereiden op scholing of werk on-

vermijdelijk waren. Een Kamermeerderheid van onder meer CDA, VVD en PvdA vroeg de minister van SZW de ideeën van Hans de Boer uit te werken en na te gaan of verplichte opname in instellingen mogelijk was. Alleen GroenLinks was hier tegen. In het Kamerdebat was niet duidelijk geworden voor welke jongeren de opvoedingskampen nu precies bedoeld waren. Ging het om alle jongeren die niet naar school gingen en niet werkten of uitsluitend om ongemotiveerde jongeren, lastige jongeren, allochtone jongeren, gedragsgestoorde jongeren of criminele jongeren? En ging het om de genoemde 40.000 of over meer of minder schoolverlaters?

Op 21 februari kondigde minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op een CDA-bijeenkomst aan dat hij een onderzoek zou laten verrichten naar de juridische mogelijkheid om internaten in te richten waar jongeren zonder werk of opleiding discipline en leer- en werkervaring bijgebracht krijgen. Daarin sprak hij over een aantal van 30.000 tot 35.000 jongeren. In de pers zei De Geus dat het hem "vreselijk hoog" zat dat er in Nederland tienduizenden jongeren zijn die niet werken, niet naar school gaan, geen uitkering aanvragen en een kansloze toekomst tegemoet gaan (*Algemeen Dagblad* 22-2-06). Op 28 februari stuurden minister De Geus en staatssecretaris Van Hoof van SZW een brief aan de Tweede Kamer waarin zij aankondigden na te zullen gaan of er rechtsgronden bestaan om voor de groep jongeren die "niet gemotiveerd zijn voor scholing of werk speciale voorzieningen te creëren waar zij discipline, dagritme en sociaal gedrag" zullen leren. Het bureau Berenschot kreeg de opdracht dit onderzoek uit te voeren.

De pers ging naar aanleiding van dit voorgestelde onderzoek opnieuw uitvoerig in op het probleem van de voortijdig schoolverlaters en de heropvoedingskampen. Ook in de media werd geen precieze omschrijving gegeven van de doelgroep voor wie deze kampen bedoeld zouden zijn. In de berichtgeving in de kranten deden naast de term voortijdig schoolverlaters termen als probleemjongeren, lanterfantende jongeren, criminele jongeren, ontspoorde jongeren, jeugdige drop-outs, gespuis, doelloze jeugd, hangjongeren, nietsnutten, lastpakken en weigerachtige jongeren de ronde. Nu kwamen echter ook tegenstanders van heropvoedingskampen aan het woord. Reeds in de eerste publicaties over het voorstel van Hans de Boer voor de kazernes was verwezen naar de kampementen die premier Lubbers een tiental jaar eerder had bepleit en die wegens gebrek aan succes "roemloos ten grave" waren gedragen (*de Volkskrant* 20-1-06). Maar nu verschenen er meer artikelen met een terugblik op de 'Lubberskampen' en met kritiek op de plannen opnieuw zulke kampen te willen invoeren. De voorzitter van Operatie Jong, een departementaal samenwerkingsverband voor het jeugdbeleid, sprak van "spierballentaal", anderen van een "uit wanhoop geboren kunstgreep", "heldhaftig optreden" of "het zoveelste plan om jeugdige drop-outs in kampen op

te sluiten". Deskundigen, zoals jeugdonderzoekers, pedagogen, jeugdpsychiaters en andere hulpverleners, zeiden opvoedingskampen geen goed middel te vinden om deze jongeren te benaderen. Zij benadrukten dat het hier ging om jongeren met zware sociale en psychische problemen en dat opsluiten niet de geëigende manier was om die te verhelpen. Integendeel, zij vreesden dat dit zelfs averechts zou werken. Zij wezen bijvoorbeeld op het recidivecijfer van leerlingen van de Glenn Mills scholen waar criminele jongeren op een soortgelijke manier worden aangepakt, en op het gevaar dat jongeren in de internaten elkaar negatief zouden beïnvloeden, zodat zulke instellingen een leerschool voor crimineel gedrag zouden blijken te zijn. Tenslotte meende men dat de kans groot was dat jongeren bij terugkomst in hun oude omgeving weer snel in hun oude gedrag zouden vervallen. Deskundigen bepleitten individuele begeleiding, hulp bij sociale problemen en eventueel therapie. Maar ook vertegenwoordigers van verschillende bedrijven die projecten waren gestart om problematische jongeren op te nemen en te scholen zeiden meer te zien in individuele begeleiding, in een één-op-éénrelatie waar de jongeren met veel aandacht in een werkomgeving worden opgeleid, dan in internaten.

Op veel politici maakten dergelijke bezwaren echter geen enkele indruk. In augustus 2006 kwam het bureau Berenschot met een uitgebreid rapport over de haalbaarheid van *prep camps* voor jongeren zonder startkwalificatie die niet naar school gaan en niet willen werken (Bakker et al. 2006). Dit rapport probeerde in de eerste plaats de omvang van het probleem wat preciezer in kaart te brengen. Uiteindelijk kwam men tot een schatting van 39.000 jongeren die niet willen werken: de niet-willers. Opmerkelijk genoeg had ongeveer een derde deel daarvan wel een startkwalificatie. Van de totale groep had een deel zorgtaken, volgde een ander deel een deelopleiding en werkte een deel niet wegens ziekte. Van ongeveer 10.000 jongeren wist men niet wat die deden. Dit zou de groep zijn die in aanmerking zou kunnen komen voor de *prep camps*. De onderzoekers hadden ook de mening van deskundigen gepeild over het nut van dergelijke kampen. Die bleken zeer gemengd. Sommigen zagen er niets in, anderen vonden dat zulke voorzieningen voor een kleine groep zouden kunnen werken. Maar de *prep camps* mochten niet op militaire leest zijn geschoeid en ze moesten voldoen aan een aantal voorwaarden, zoals het bieden van een positieve omgeving, een interessant programma, inspirerende begeleiders, samenwerking met ouders en familie en goede nazorg. Het rapport ging tenslotte in op de juridische mogelijkheid om jongeren, vanwege de weigering om naar school te gaan of om te werken, in heropvoedingskampen op te nemen. Daarover was het rapport uitgesproken negatief. Als jongeren niets misdaan hadden, niet crimineel maar alleen onwillig waren, dan waren er geen juridische gronden om hen verplicht aan een *prep camp* deel te laten nemen.

Toen dit oordeel in augustus 2006 in de pers verscheen, reageerden politici direct. Zij hadden het vermoeden dat staatssecretaris Van Hoof van SZW zich bij deze conclusie zou neerleggen en waarschuwden, ook via Kamervragen, alvast dat zij dit niet zouden accepteren. Een CDA-Kamerlid zei bijvoorbeeld: "Dan zorgt hij [de staatssecretaris] maar dat de wet wordt aangepast" (*Het Parool* 12-8-06). Begin september liet Van Hoof in een brief (01-09-06) aan de Tweede Kamer weten dat het kabinet de conclusies van het bureau Berenschot niet overnam. Hoewel er volgens hem al veel gebeurde op vrijwillige basis en via verlenging van de leerplicht tot achttien jaar, het weigeren van bijstand en eventuele ondertoezichtstelling, was volgens hem een wettelijke dwangmogelijkheid onontbeerlijk. De staatssecretaris kondigde aan een wettelijke regeling te zullen voorbereiden om "jongeren gedwongen deel te laten nemen aan een intensief traject, gericht op heropvoeding en scholing". Het aantal jongeren dat voor zo'n voorziening in aanmerking komt, werd nu geschat op 14.000. De staatssecretaris liet in het midden of het om opvoedingsinternaten zou gaan waar jongeren dag en nacht zijn of om een uitgebreide dagbesteding. In de troonrede van 2006 werden deze maatregelen als volgt aangekondigd: "Een groot probleem is dat veel jongeren hun school niet afmaken. (...) Deze jongeren mogen we niet aan hun lot overlaten. Per 1 januari 2007 zal daarom de leerplicht gelden voor iedereen tot achttien jaar die nog onvoldoende gekwalificeerd is voor de arbeidsmarkt. Onwillige jongeren zullen worden begeleid." In de daarop volgende algemene beschouwingen diende de CDA-woordvoerder Verhagen een motie in om het budget voor experimenten met *prep camps* met een "intensieve en verplichtende aanpak" voor een "beperkte groep" te verdubbelen. Hoe groot die groep is en wie tot die groep behoren, werd niet vermeld. Deze motie werd in oktober 2006 met grote meerderheid aangenomen; alleen GroenLinks, de SP en D66 stemden tegen.

5. Conclusie

Jeugdwerkloosheid en bezorgdheid over het gedrag van jongeren gaan altijd hand in hand. Werkloosheid concentreert zich bij de zwakste groepen: jongeren met de laagste scholing. Op dit moment zijn dat de jongeren zonder startkwalificatie. Een deel van deze voortijdig schoolverlaters wordt opgevangen in een veelheid van scholings- en werkprojecten, waar zij geholpen worden hun problemen op te lossen en gemotiveerd worden om terug te keren naar school of om aan het werk te gaan. Een deel van de jongeren mislukt in dergelijke projecten of meldt zich niet aan. Als deze 'onwillige' jongeren geen uitkering aanvragen, zijn ze administratief onzichtbaar voor beleidsmakers. Maar zelfs als ze geen overlast veroorzaken, worden ze toch als een economische en sociale last voor de samenleving beschouwd.

De laatste jaren zijn er initiatieven ontplooid om deze jongeren met harde hand tot de orde te roepen in *prep camps* waar ze, onderworpen aan strenge discipline, zich moeten voorbereiden op school of werk. Tot dan toe konden jongeren die niets misdaan hadden niet gedwongen worden zich aan heropvoeding te onderwerpen. In 2006 heeft het kabinet, gesteund door de meerderheid van de Tweede Kamer, echter plannen kenbaar gemaakt om de wet zodanig aan te passen dat ook niet-criminele voortijdig schoolverlaters gedwongen kunnen worden tot verblijf in een 'internaatachtige' voorziening.

In de discussies over het nut en de noodzaak van dergelijke verplichte opvoedingsinstituten blijft het altijd wat schimmig welke jongeren nu precies in aanmerking komen voor plaatsing in zo'n instelling en hoe groot die groep is. De politici en beleidsmakers die de opvoedingskampen bepleiten zijn daarover onduidelijk. Aantallen circuleren van enkele duizenden tot 40.000; de groep waarover het gaat varieert van gedragsgestoorde en criminele jongeren tot de onzichtbare jongeren zonder startkwalificatie.

Pleidooien voor opvoedingskampen passen in een maatschappelijk en politiek discours waarin strengheid en repressie als remedie voor vele maatschappelijke kwalen worden gezien. Het idee van opvoedingskampen is door politici, beleidsmakers en bestuurders op de politieke agenda gezet. Zorgwekkend is dat zij zich zo weinig bekommeren om de opvattingen van onderzoekers en hulpverleners die ervaring hebben met problematische jeugd. Die laten in de eerste plaats zien hoezeer de bestaande jeugdinstellingen door wachtlijsten en gebrek aan gekwalificeerd personeel tekortschieten. Gezien de kosten van *prep camps* voor duizenden of zelfs tienduizenden jongeren, zou het verstandiger zijn met dat geld eerst de bestaande instellingen te verbeteren.

Belangrijker echter is dat, ten tweede, de meeste deskundigen het nut van opvoedingskampen voor problematische jongeren betwijfelen. Uit veel (vooral Amerikaans) onderzoek blijkt dat opvoeding onder dwang in een instelling met soortgenoten vaker negatief dan positief werkt. Jongeren leren in een dergelijke context misschien om zich aan van buiten opgelegd gezag te onderwerpen, maar niet om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor eigen gedrag. Onderzoek naar het effect van de Amerikaanse *boot camps*, te vergelijken met de *prep camps*, wees bijvoorbeeld uit dat de recidivecijfers hoog waren (vgl. Van der Laan 2004). Verschillende onderzoekers hebben geprobeerd om op basis van empirisch onderzoek *what-works*-criteria op te stellen waarmee niet alleen bestaande preventie- en interventieprogramma's kunnen worden geëvalueerd, maar die ook kunnen dienen om nieuwe initiatieven van tevoren op mogelijk succes te toetsen (Van der Laan 2004). Het is tekenend dat de pleitbezorgers voor opvoedingskampen zich niets aan dergelijk onderzoek gelegen laten liggen. Het negeren van deskundige kritiek laat zien dat een pleidooi voor heropvoedingskampen primair een sym-

bolische daad is. De overheid wil hiermee laten zien dat zij moeilijk oplosbare problemen krachtdadig aanpakt. Opvallend genoeg getuigt zo'n reguleringsdrift bovendien van een sterk geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Elk besef dat bepaalde problemen zich moeilijk laten oplossen, en zeker niet met de harde hand, ontbreekt. Deze maakbaarheidsillusie kan niet anders dan tot teleurstelling leiden.

Noten

1 Dit essay is gebaseerd op een analyse van de berichtgeving over werkkampen, kampementen, internaten, opvoedingsinstituten en dergelijke in de landelijke dagbladen in 2006 en op de Kamerstukken en debatten in de Tweede Kamer over dit onderwerp.

2 In 2004 telde men ongeveer 180.000 voortijdig schoolverlaters in de leeftijdscategorie van 15 tot 22 jaar (Factsheets Voortijdig schoolverlaten 2006).

3 Dat gold in 2005 voor bijna veertig procent van de nieuwe voortijdig schoolverlaters (Factsheets Voortijdig schoolverlaten 2006).

4 Het rapport werd geschreven op verzoek van de Taskforce Jeugdwerkloosheid en het ministerie van OCW.

Literatuur

Bakker, H.G. et al. (2006) *Prep Camps. Onderzoek naar de haalbaarheid van prep camps en alternatieven*, Utrecht: Berenschot.

Beer, P. de (1999) 'De dynamische onderkant', pp. 155-184, in J. Godschalk (red.), *Die tijd komt nooit meer terug. De arbeidsmarkt aan het eind van de eeuw*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Bovens, M.A.P. (1989) 'De veelvormigheid van verantwoordelijkheid', pp. 17-41, in M.A.P. Bovens et al. (red.), *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Brink, G. van den (2004) *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Factsheets Voortijdig schoolverlaten 2006, Den Haag: Ministerie OCW.

Laan, P.H. van der (2004) 'Over straffen, effectiviteit en erkenning. De wetenschappelijke onderbouwing van preventie en strafrechtelijke interventie', in *Justitiële verkenningen*, 30-5: 31-48.

Rooy, P. de (1992) 'Het tragisch conflict tussen jeugd en arbeid', pp. 17-34, in J.W. Gerritsen & G.C. de Vries (red.), *Paniek in Nederland. Over sociale problemen en morele verontrusting*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Veld, R. in 't et al. (2003) *Herstelwerk. Over het herstellen van de verbroken verbinding tussen jongeren, onderwijs en arbeidsmarkt*, Z.p: Bestad.
Veld, R. in 't et al. (2006) *Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten*, Z.p: Rebelgroup.
Vries, G. de (1993) *Het pedagogisch regiem. Groei en grenzen van de geschoolde samenleving*, Amsterdam: Meulenhoff.

DEEL IV

Politiek en burgers

15
DE GAULLE IN BAYEUX, 1944-1946
DE ENSCENERING VAN CHARISMATISCH LEIDERSCHAP

Ido de Haan, hoogleraar politieke geschiedenis aan de Universiteit Utrecht[1]

1. Inleiding

Twaalf dagen na D-Day, op 14 juni 1944, zette generaal Charles de Gaulle voet aan land op het strand van Normandië. De weinige Fransen die hij op zijn weg naar het binnenland tegenkwam, herkenden hem niet. Twee gendarmes die hij tegemoet reed, salueerden flauwtjes, uitsluitend omdat ze uit de sterren op zijn képi opmaakten met een hoge officier van doen te hebben. Toen De Gaulle zich bekendmaakte, lieten zij hun fietsen vallen en schoten in de houding: in de vier jaar sinds de generaal zich via de BBC-radio had opgeworpen als leider van de vrije Fransen, was wel zijn naam wijd en zijd bekend geworden. Of ze zo vriendelijk wilden zijn om zijn aankomst in het nabijgelegen Bayeux aan te kondigen, vroeg De Gaulle, dan zou de bevolking niet zo overvallen worden. Zijn entree in het stadje werd een zegetocht: "Wij gingen te voet, van straat naar straat. Bij het zien van Generaal de Gaulle", zo schreef hij in de derde persoon in zijn *Mémoires de Guerre*, "overviel een soort verlamming de bewoners, die vervolgens uitbarstten in gejuich of tranen plengden. Ze kwamen uit hun huizen en vormden voor mij een buitengewoon geëmotioneerd gevolg. De kinderen omringden mij. De vrouwen lachten en huilden. De mannen schudden me de hand. Wij gingen allen tezamen, geëmotioneerd en gebroederlijk, terwijl we de vreugde, de trots, de nationale hoop voelden opbloeien vanaf de bodem van de afgrond" (De Gaulle 1954-1959 II: 230). Tevreden zei de generaal 's avonds, op de terugtocht naar Engeland, tegen een van zijn metgezellen: "Zie je, je moet de geallieerden voor voldongen feiten plaatsen. Ons nieuwe gezag is gevestigd; je zult zien dat ze niets meer zullen zeggen. De nationale soevereiniteit is praktisch veiliggesteld" (geciteerd in Lacouture 1984: 781).

De zegetocht van De Gaulle in Bayeux behoort tot de naoorlogse mythologie van Frankrijk. In de gaullistische geschiedschrijving wordt het herstel van de democratie in Frankrijk voorgesteld als het kunststukje van de generaal, die aanvankelijk niets anders meebracht dan een betekenisvolle naam en een flinke dosis arrogantie. Maar het verhaal van zijn opkomst als onbekende militair, die op 18 juni 1940 een door weinigen gehoorde oproep tot verzet deed, naar de leider van de regering van nationale eenheid, die op 9 september 1944 in het bevrijde Frankrijk aantrad, is even heroïsch als eenzijdig. Het ontneemt de blik op de complexe machtsstrijd tussen een veelheid van krachten en groepen, die niet alleen streden over de vraag wie de macht in handen zou krijgen, maar ook een fundamenteler gevecht voerden over de vorm die de samenleving, de politiek en het gezag in het naoorlogse Frankrijk diende te krijgen.

Toch kan deze geschiedenis niet geschreven worden zonder een centrale rol toe te kennen aan De Gaulle, juist omdat de politieke verhoudingen in Frankrijk tussen 1944 en 1946, zoals overigens in heel Europa, onbestemd en chaotisch waren. Tijdens dergelijke regimewisselingen, in tijden van oorlog en burgeroorlog, maar ook tijdens de dekolonisatie en de vorming van nieuwe staten, kan niet teruggegrepen worden op ordelijke procedures, maar staan de regels van de samenleving zelf ter discussie. Zoals Max Weber heeft aangegeven in zijn beschouwingen over politiek en gezag, vormen dergelijke crises in de constitutie van de samenleving de context waarin een persoonlijke, charismatische vorm van leiderschap kan gedijen (Weber 1976: 124 en passim). De geschiedenis van De Gaulles opkomst als charismatisch leider bevat derhalve aanknopingpunten voor een nadere analyse van deze 'persoonlijke' vorm van de politiek, die ook voor andere tijden en plaatsen van belang kan zijn.

2. De enscenering van charisma

Als weinig anderen in de geschiedenis van de afgelopen eeuw kon Charles de Gaulle aanspraak maken op de titel van charismatisch leider (Hoffmann 1967, Manent 1992, Mahoney 1994). Ook De Gaulle zelf was daarvan overtuigd. Dat bleek bijvoorbeeld uit de essays die hij in 1932 uitgaf onder de titel *Le fil de l'épée*. Waar Weber sprak over charisma had De Gaulle het over karakter en prestige. De man van karakter toonde zijn kwaliteiten in tijden van crisis. In plaats van zich te verschuilen achter de hiërarchie nam hij het initiatief. De man van karakter zou worden gevolgd en erkend, maar op zijn beurt begeesterd worden door het vertrouwen dat de 'kleine man' in hem stelde. Met boven hem gestelde autoriteiten had hij het evenwel moeilijker: "'Trots en ongedisciplineerd', zo noemen de middelmatigen hem." In dit nauwelijks verholen zelfportret herleidde De Gaulle het gezag van de man van karakter tot zijn prestige. Dat was een elementaire, na-

tuurlijke aanleg, die aan elke rationele analyse ontglipte. Prestige hing samen met strengheid en distantie. Derhalve was De Gaulle vol lof voor zwijgzame leiders, zoals Napoleon, al erkende hij ook het gevaar van degenen "die een tijdlang voor sfinx doorgaan, maar op een gegeven moment toch als imbecielen beschouwd gaan worden" (De Gaulle 1945 [1932]: passim).

In de meeste analyses van De Gaulles charismatische aspiraties wordt al gauw een wending gemaakt naar de normatieve vraag of hij een bonapartist was die een alternatief voor de democratie wilde zijn, of een democraat die slechts een politiek bestel verlangde dat niet leed onder de patstelling van de Derde en de Vierde Republiek (Hayward 2004: 223). Hoe interessant dergelijke vragen ook zijn, zij gaan alle uit van de veronderstelling dat De Gaulle inderdaad over charisma beschikte, dat hij dan voor meer of minder democratische doelen kon inzetten. Dergelijke discussies lijden derhalve aan hetzelfde tekort als Webers behandeling van charismatisch gezag: er ontbreekt aandacht voor de sociologische of historische context waarin charismatisch leiderschap kan opkomen. Hoe arrogant, zelfverzekerd, hoe groot De Gaulle fysiek ook was, zijn prestige kwam tot stand door een welbewuste enscenering van zijn gezag.

De eerste decorstukken voor die enscenering bouwde De Gaulle al in de loop van de oorlog. Op het moment van zijn appèl aan de Franse natie van 18 juni 1940 was De Gaulle een onbekende onderstaatssecretaris van Oorlog. Weliswaar erkende Churchill hem op 27 juni als leider van de 'vrije Fransen', maar hij bleef in een geïsoleerde positie, gewantrouwd door de Amerikanen, al snel weinig geliefd bij de Engelsen en grotendeels onbekend bij de Fransen (Laborie 1990: 224-247). Er kwam pas verbetering in De Gaulles positie na de campagne in Noord-Afrika en de verhuizing van zijn kantoor naar Algiers in de zomer van 1943. Daar wist hij het Comité Française de la Libération Nationale (CFLN) op te richten, waarin hij ook vertegenwoordigers van het binnenlandse verzet opnam. Daarnaast creeerde hij een Assemblée Consultative, samengesteld uit voormalige politici uit de Derde Republiek, vertrouwelingen van De Gaulle in Algiers en leden van het binnenlandse verzet. Deze raad zou in staat zijn uit te drukken wat het Franse volk verlangde, al leek De Gaulle zich daar niet veel van aan te trekken. Begin 1944 wees De Gaulle achttien regionale Commissarissen van de Republiek aan, die op het moment van de bevrijding het bestuur van hun regio in handen zouden moeten nemen, en benoemde hij gedelegeerden op het Franse vasteland die het gezag zouden uitoefenen zolang de commissarissen van het CFLN nog niet ter plekke waren. In een alomvattend decreet van 21 april 1944 werd bepaald dat het openbare gezag uitgeoefend zou worden door voorlopige instellingen, totdat een grondwetgevende vergadering was ingesteld. Op korte termijn zou voor deze organen nieuwe verkiezingen moeten worden georganiseerd, waaraan ook vrouwen mochten deelnemen, die tot op dat moment in Frankrijk geen kiesrecht hadden.

In aanvullende documenten werd het herstel van het gezag beklonken met de benoeming van secretarissen-generaal, ter vervanging van de Vichy-functionarissen op de ministeries. Ten slotte hernoemde het CFLN zich op 3 juni 1944 in Gouvernement Provisoire de la République Française (GPRF).

Op het politieke toneel dat De Gaulle zo gebouwd had, was evenwel ook stof voor latere conflicten verzameld. Een problematisch aspect was de instelling van departementale bevrijdingscomités, samengesteld uit vertegenwoordigers van de verzetsgroepen, de vakbonden en de politieke partijen die in het CFLN vertegenwoordigd waren. Volgens het document van 21 april dienden deze comités de departementale prefecten slechts te adviseren over de opinies die binnen het verzet leefden. Daarentegen zagen de Conseil National de la Résistance (CNR), en in het bijzonder de communisten, deze comités eerder als Comités de Salut Public, die de Fransen voor zouden moeten gaan in een nationale opstand tegen de bezetting, daarin bijgestaan door gewapende burgermilities (De Gaulle 1954-1959 II: 571-574, Madjarian 1980: 116-119). De spanning tussen deze gezichtspunten zou in de maanden rond de bevrijding steeds groter worden. Al in januari 1944 werd in het verzetsblad *Journal de Genève* de vrees uitgesproken dat de communisten tot doel hadden "om van De Gaulle een Kerenski te maken, die de Februarirevolutie mag organiseren, terwijl ze de Oktoberrevolutie voor zichzelf bewaren" (geciteerd naar Crémieux-Brilhac 1996: 625). Bovendien vreesden alle Franse partijen de instelling van een geallieerd militair gezag. Op het moment van de invasie was het nog niet duidelijk wat de geallieerden voor de Fransen in petto hadden, terwijl de spanning tussen De Gaulle en de geallieerden hoog opliep.

De intocht in Bayeux was daarom een informeel plebisciet, bedoeld om het prestige van De Gaulle op het Franse vasteland te testen en zijn gezag te vestigen in concurrentie met geallieerde en binnenlandse pretendenten voor de macht. Maar anders dan De Gaulle en zijn historici het voorstelden, was ook de intocht in Bayeux al geënsceneerd voordat de generaal daar aankwam. Met de eerste landingen op de Normandische kust was de kapitein Maurice Schuman meegekomen, die op 8 juni in Bayeux een groep jonge vrijwilligers mobiliseerde en contact legde met het departementale bevrijdingscomité en de Franse liaison-officier bij de geallieerde troepen. Samen richtten zij op 12 juni een lokaal bevrijdingscomité op, dat in naam van De Gaulle de verwijdering van Vichy-personeel eiste. Op de dag van De Gaulles bezoek gingen bovendien François Coulet, commissaris voor het bevrijde gebied, de lokale commandant van de binnenlandse strijdkrachten Pierre de Chevigné, samen met de algemene commandant Koenig vooruit naar Bayeux, in een jeep met een luidspreker, waarmee ze de komst van de generaal De Gaulle aankondigden. De menigte die De Gaulle ontving stond dus al klaar en op het Place du Château was een met de Franse driekleur versierd podium opgesteld, vanwaar De Gaulle zijn toespraak hield.

Ondanks deze voorbereidingen, was de ontvangst een minder groot succes dan De Gaulle het later voorstelde. Waar hij een 'buitengewone emotie' noteerde, zagen de Amerikaanse en Britse waarnemers een lauwe ontvangst. Ook volgens Coulet was de ontvangst "in het geheel niet bedwelmend, maar juist opvallend gewoontjes, net alsof een zeer populaire vertegenwoordiger van de republiek [...] op een mooie zondag in vredestijd was langsgekomen om een boerenmarkt te openen" (geciteerd naar Crémieux-Brilhac 1996: 846-847). Niettemin werd het gezag van Coulet ter plekke in de weken erna erkend door de geallieerden, die zich wilden concentreren op de militaire strijd en het openbare gezag maar al te graag aan de Fransen overlieten. Maar dat was nog niet voldoende om het charismatisch leiderschap van De Gaulle te vestigen. Het bezoek aan Bayeux werd daarom wijd en zijd bekendgemaakt, via een communiqué van de voorlopige regering, waarvan de bewoordingen in grote lijnen overeenkomen met de latere 'persoonlijke' herinneringen van de generaal. Ook de publicatie van talloze foto's en reportages van meegereisde Britse en Amerikaanse journalisten en de melding dat de toespraak van De Gaulle heftig werd toegejuicht, was onderdeel van de enscenering van zijn charisma (De Gaulle 1954-1959 II: 645, Hostache 1996).

En het zou niet bij deze ene keer blijven. Na zijn intocht in Bayeux herhaalde De Gaulle zijn zegetocht nog diverse malen in andere plaatsen. Het meest in het oog springende voorbeeld was zijn intocht in Parijs, op 25 en 26 augustus 1944. Deze intocht ging eerst langs de Gare Montparnasse, waar de gouverneur van 'Gross Paris', generaal Von Choltitz, zich officieel overgaf. De volgende stop was De Gaulles oude werkplek op het ministerie van Defensie, dat hij bezocht om de continuïteit van de staat over het graf van Vichy heen te accentueren. Pas rond acht uur kwam hij naar het Hôtel de Ville, waar het Parijse verzet wachtte op een eerbetoon van de generaal en het uitroepen van de republiek. De Gaulle weigerde beide: de Republiek had volgens hem nooit opgehouden te bestaan, en hij prees weliswaar Parijs om zijn eigenhandige bevrijding, maar liet zorgvuldig na de bijdrage van het verzet, en overigens ook die van de geallieerden, daaraan te vermelden. De volgende dag beleefde hij het hoogtepunt van charismatisch gezag, tijdens een optocht van de Arc de Triomphe naar de Notre Dame. Omringd door honderdduizenden Parijzenaars onderging De Gaulle hier zijn 'inwijding'. Daarbij was opnieuw geen ruimte voor leden van het verzet. Toen de leider van de CNR, George Bidault, even naast hem kwam lopen, wendde De Gaulle zich tot hem met de woorden "Monsieur, een beetje naar achteren, alstublieft!" (Elgey 1993: 66, Bidault 1965: 65-67). In de Notre Dame zou het *Te Deum* worden opgedragen, maar dat werd door een schietpartij in de kerk onmogelijk – wat mede door de koelbloedige reactie van de generaal eens te meer bijdroeg aan zijn heroïek (De Gaulle 1954-1959 II: 312, Laborie 1994: 377-389).

De reeks intochten was daarmee nog niet ten einde. Weliswaar werd op 9 september onder zijn leiding een regering van nationale eenheid geïnstalleerd, maar in grote delen van het land was het gezag in handen gevallen van lokale bevrijdingscomités, die zich grote bevoegdheden hadden toegeëigend. Zo ontstond er in de tweede helft van 1944 een dubbele gezagsstructuur in Frankrijk, met aan de ene kant overwegend spontaan gevormde lokale comités, en aan de andere kant een sterk gecentraliseerd staatsgezag onder gezag van De Gaulle. Bij de laatste groeide al snel de bezorgdheid over de eenheid van de Franse staat. Om verdere politieke desintegratie tegen te gaan ondernam De Gaulle tussen september en november 1944 een reeks van bezoeken aan 24 steden waar zijn gezag het meest omstreden was en hij de centrale staat een gezicht wilde geven. In de meeste steden werd hetzelfde scenario gevolgd: een ontmoeting met het plaatselijke gezag; een mars door de stad, versierd met de driekleur en te midden van een juichende menigte; gevolgd door een ontvangst in het gemeentehuis met de notabelen van de stad; afgerond met een speech voor de bevolking vanaf het balkon of op een podium op het centrale plein. In de pers en het Franse bioscoopjournaal werden de intochten van de generaal beschreven als een herhaling op kleinere schaal van zijn succesvolle *sacre* op de Champs-Élysées. Maar er was ook kritiek op de stijve en hautaine houding van de generaal, terwijl sommige commentatoren in zijn pleidooi voor het herstel van gezag en orde slechts de terugkeer van een 'burgerlijke' orde zagen, waarin zelfs voormalige Vichy-aanhangers weer een plaats kregen (Douzou & Veillon 1996, Lindeperg 1996).

Het is moeilijk te zeggen hoe effectief de bezoeken van De Gaulle waren. Feit is dat rond april 1945 de meeste bevrijdingscomités ontmanteld waren. Er zijn twee factoren die daar onmiskenbaar mede aan hebben bijgedragen. De eerste is de weigering van de communistische partij in januari 1945, na de terugkeer van partijleider Maurice Thorez uit Moskou, om steun te geven aan de lokale milities. Deze opstelling was niet alleen ingegeven door de democratisch-centralistische afkeer van *grass roots*-activisme, maar ook door de vanuit Moskou verordonneerde gedragslijn om samen te werken met de burgerlijke partijen aan het herstel van de staat. Een tweede factor was dat er in april 1944 gemeenteraadsverkiezingen waren gepland. In de aanloop daar naartoe bleek dat het verzet diep verdeeld was over de vraag langs welke lijnen het zich in de naoorlogse samenleving moest organiseren (Footitt & Simmonds 1988: 198 en 235). Deze factoren verklaren hoe het verzet het politieke initiatief verloor, maar niet hoe De Gaulle in de eerste anderhalf jaar na D-Day een vrijwel onomstreden gezag in de Franse samenleving genoot.

3. Blijde inkomsten

Aan het eind van een interessant artikel over De Gaulles reizen in 1944 vergelijken Laurent Douzou en Dominique Veillon de intochten van de generaal met de blijde inkomsten die de Franse en Bourgondische vorsten vanaf de vijftiende eeuw maakten (Douzou & Veillon 1996). In deze vergelijking schuilt meer dan de Franse neiging om achter elke boom een overblijfsel van het Ancien Régime te zien. Het fenomeen van de blijde inkomsten is een terugkerend mechanisme in politieke transities, dat in werking treedt in reactie op het omstreden karakter van gezag in deze periodes.

De oorsprong van deze aankomstrituelen ligt in de blijde inkomsten in de Franse en Bourgondische steden van de late Middeleeuwen. Wat begon in de dertiende eeuw als het rechtmatige beroep van de vorst op gastvrijheid van de steden waar hij op zijn reis met zijn gevolg langskwam, was aan het einde van de veertiende eeuw veranderd in een uitgebreid ritueel, waarbij de heiligheid van de vorst werd bevestigd in processies en optochten, door weelderig versierde straten, volgens een vast stramien. Zij begonnen onveranderlijk buiten de poorten van de stad met het meest juridische aspect van de intocht. Tussen bezoeker en het ontvangstcomité van de plaatselijke notabelen werden de wederzijdse verplichtingen en privileges bevestigd en vernieuwd, vaak ook met het tekenen van een document. Daarna volgde een processie door de stad, onder triomfbogen en langs tableaux vivants, om te eindigen bij de kerk waar dan het *Te Deum*, van oudsher de mis ter ere van gezagsdragers, werd opgedragen (Guenée & Lehoux 1968: 19-29).

In de literatuur over deze intochten wordt op een aantal functies gewezen. Aanvankelijk benadrukten historici de symbolisering van de macht door het tentoonspreiden van de sacraliteit van de vorst. Deze verbeelding van de macht kreeg, behalve in de decoraties en enscenering van de intocht zelf, vorm in uitgebreide propaganda achteraf. In recentere geschiedschrijving wordt meer de nadruk gelegd op het interactieve karakter van dergelijke intochten. Met name in de Bourgondische gebieden was het belang van blijde inkomsten gelegen in de afkondiging en formele bezegeling van machts- en afhankelijkheidsrelaties, maar ook in de strijd en onderhandeling over dergelijke verhoudingen. Zij vormden een gelegenheid om de politieke krachten te meten, zowel in de relatie tussen het machtscentrum en de steden die de vorst trachtte te onderwerpen, maar ook tussen groepen binnen de steden en tussen steden onderling. Tegelijk kon met blijde inkomsten een verzoening worden bewerkstelligd tussen steden en politieke instellingen die elkaar te vuur en te zwaard bestreden hadden (Bryant 1976, Blockmans & Donckers 1999, Finley-Crosswhite 1999: 47-62).

Nu is het terecht om huiverig te zijn voor een anachronistische vergelijking van deze rituelen met De Gaulles contemporaine intochten. Als gevolg van de

centralisatie van de staat en het steeds meer gezeten karakter van vorstenhoven, die na 1600 grotendeels ophielden met rondreizen, maakten de blijde intochten plaats voor kroningen, huwelijken en begrafenissen als hoogtepunten van vorstelijk ritueel. Blijde inkomsten kwamen sporadisch nog wel voor, maar werden in toenemende mate een crisisverschijnsel, dat optrad als het politieke gezag in transitionele toestand kwam te verkeren. Zij hadden dan maar ten dele hetzelfde karakter als de laatmiddeleeuwse inkomsten. Vergeleken met het hoogst geformaliseerde karakter van de vroegere entrees, lijken de moderne intochten meer geïmproviseerd en zeker minder luisterrijk gedecoreerd, met slechts enkele vlaggen en een versierd podium. Verder was er wel wat kritiek op De Gaulle en andere contemporaine leiders in spe die een intocht maakten, maar de wederkerigheid ontbreekt grotendeels in de hedendaagse intochten. De Gaulle bezocht de provincie om de macht van de centrale staat veilig te stellen, niet om de privileges van lokale gemeenschappen te erkennen. Bovendien had hij nog andere middelen tot zijn beschikking dan de intochten. Terwijl de vroegmoderne vorstendommen theaterstaten waren in Clifford Geertz' zin, dat politiek en ceremonieel een en hetzelfde verschijnsel waren, kan de legitimiteit van hedendaagse regimes ook geschapen worden door een bureaucratie, die nuttige diensten aanbiedt of *business as usual* weet te garanderen; of door electorale en plebiscitaire mechanismen die voor de Franse Revolutie nog niet beschikbaar waren om instemming met de *powers that be* te genereren.

Met inachtneming van deze voorbehouden zijn dergelijke intochten nog steeds van cruciaal belang voor de reconstructie van politiek gezag tijdens politieke transities, en dat niet ondanks, maar juist dankzij de laatmiddeleeuwse wortels ervan. Dergelijke intochten waren toegesneden op de behoeften van de Bourgondische staat, waarvan het gezag zwak was en de machtsaanspraken over de vrije steden buitengewoon omstreden. Entrees waren een antwoord op het gebrek aan legitimiteit van de staat, die bij elke poging tot centralisatie geconfronteerd werd met heftige tegenwerking (Arnade 1997). Wat de regel was voor de Bourgondische staat werd de uitzonderingstoestand van de moderne staat die vanaf het begin van de zeventiende eeuw ontstond. Alleen in tijden van ineenstorting en transitie, van het ene regime naar het andere, ontstonden de onbepaalde en fluïde omstandigheden die ik eerder heb aangewezen als de geëigende condities voor de opkomst van charismatisch leiderschap. In dergelijke omstandigheden kan het politieke gezag worden versterkt of hersteld door middel van intochten. Zij hebben dan een constitutief karakter: ook zonder dat ze gepaard gaan met constitutionele codificatie (be)vestigen zij het gezag van de staat. Net als in eerdere periodes ontlenen entrees hun werking voor een belangrijk deel aan a posteriori publiciteit, niet langer in de vorm van in opdracht geschreven kronieken, maar in het werk van journalisten, filmmakers en fotografen. Ook hebben

zij een wederkerig en potentieel conflictueus karakter. Leider en zijn publiek zijn beiden tegelijk toeschouwer en deelnemer: de leider ziet de bevolking juichen, lachen en huilen; zijn publiek ziet de leider charismatisch handelen, terwijl het tegelijk de confrontatie aangaat met andere delen van het publiek. Deze precaire balans houdt ook in dat de enscenering van charisma niet altijd succesvol verloopt en in plaats van politieke stabiliteit juist contestatie en conflict oproept. Ten slotte maken dergelijke intochten duidelijk dat politiek gezag in dergelijke overgangssituaties bij uitstek lokaal, persoonlijk en belichaamd is en het handelende individu op het midden van het politieke toneel plaatst. In tijden van politieke transities kunnen individuen en hun handelingen een doorslaggevend verschil maken.

De huidige personalisering, en overigens ook mediatisering van de politiek, hoeft derhalve niet uitsluitend gezien te worden als gevolg van een recente fragmentatie van het electoraat of toenemende invloed van oude en nieuwe media. Zij kunnen ook beschouwd worden als al veel langer bestaand mechanisme, dat in werking treedt tijdens de transformatie van het politieke bestel, waarin de constitutie van dat bestel fundamenteel herzien wordt. Het voert te ver hier aan te tonen dat er in het huidige politieke bestel een dergelijke transitie gaande is (zie De Haan 2000). Urgenter is het wellicht afsluitend te wijzen op enkele problematische aspecten van een dergelijke charismatische politiek.

4. Terug naar Bayeux

Zoals Weber destijds al aangaf, moet voor een stabiele politieke orde het charismatische politieke leiderschap, gebaseerd op persoonlijke verantwoordelijkheid, plaatsmaken voor een legaal en bureaucratisch gezag, met een veel abstractere verantwoordelijkheid. Om te kunnen voortbestaan zonder de voortdurende uitstraling van de leider, moet zijn charisma gevangen worden in procedures, patronen en routines. Het buitengewone gezag van de charismatische leider moet genormaliseerd worden, om leiding te bieden in het alledaagse leven van de bevolking. In 1945 was De Gaulle niet in staat deze overgang te maken, van een principieel leider die zich standvastig aan het hoofd stelde van een natie in verwarring naar de verantwoordelijke politicus, bereid tot het sluiten van compromissen over kwesties van beleid. In de prozaïsche conflicten die losbarstten over het economisch herstelbeleid en het herstel van het partijbestel hield hij zich grotendeels afzijdig. Hij won wel het referendum van oktober 1945 over het instellen van een Constitutionele Assemblee met beperkte bevoegdheden, en hij werd met vrijwel unanieme stemmen door deze Assemblee tot nieuwe regeringsleider gekozen. Maar hij was niet bereid tot enig debat; de ministers in zijn kabinet mochten hem niet in de rede vallen, zelfs geen aantekeningen maken tijdens de ministerraad.

Iedere concessie interpreteerde hij als een ontoelaatbare aanval op zijn prestige. Dat leidde binnen drie maanden tot een confrontatie, toen de Assemblee weigerde om verspillende militaire uitgaven goed te keuren en de grondwetscommissie met een voorstel kwam dat inging tegen alles waar De Gaulle voor stond. Tot verrassing van velen trad hij in januari 1946 terug als regeringsleider. In zijn afscheidsbrief aan de president van de Assemblee stelde hij dat Frankrijk niet langer in nood verkeerde. Hij was destijds 'geroepen' als leider om een overgang naar een nieuwe tijd te maken, maar "die overgang is nu gemaakt". Het was nu tijd dat "de partijen zichzelf in staat achtten hun verantwoordelijkheid te nemen" (De Gaulle 1954-1959 III: 645).

De Gaulle vertrok, maar zich terugtrekken kon hij niet. In plaats daarvan ging hij terug naar Bayeux. Op 16 juni 1946, ruim twee jaar na zijn eerste aankomst in het stadje, maakte hij opnieuw zijn entree. 's Ochtends werd hij ontvangen door de gemeenteraad, op precies dezelfde plaats net buiten de stad als de vorige keer. Daarna begaf hij zich door de menigte naar de kerk, voor de viering van het *Te Deum*, en toen kwam de toespraak. Daarin rechtvaardigde hij nogmaals zijn rol in het herstel van de staat, die had gefaald adequaat te reageren op de 'nationale noden'. De nieuwe staat was tot stand gebracht, zo meende de generaal, door een elite, gedreven door "zijn morele superioriteit, zich ervan bewust een soort heiliging te ondergaan door het offer en het voorbeeld dat hij bracht". Maar de taak van deze elite was nog niet volbracht. Er was nog steeds geen nieuwe constitutie en het 'regime van de partijen' leek niet in staat die tot stand te brengen. Daarom wierp De Gaulle zich nogmaals op als redder van de natie en presenteerde hij zijn voorstel voor een presidentiële democratie (De Gaulle 1991 [1946]: 217-223). Maar de natie wilde niet langer gered worden. Deze wilde politieke rust en brood op de plank. De tijd van politieke heroïek was voorbij; het ritueel dat De Gaulle ensceneerde werkte niet meer. De verwijzingen naar zijn grote verdiensten in het verleden werden door de kranten trefzeker geïdentificeerd, inderdaad, als iets van het verleden (Rudelle 1991, Flood 1996: 195-234). De karavaan van de Franse politiek trok verder en De Gaulle begon zijn lange reis door de politieke woestijn, om na twaalf jaar pas weer terug te keren en het land nogmaals te redden. Zijn lot bevestigde niet alleen de bijzondere karaktereigenschappen van charismatische helden, die hen voor politiek leiderschap in normale omstandigheden ongeschikt maken, maar onderstreepte eens te meer het precaire karakter van charismatische politiek.

Noot

1 Voor hun commentaar op een eerdere versie van dit essay dank ik Liesbeth van de Grift, Matthijs Lok, Geoffrey Symcox en de redacteuren van deze bundel.

Literatuur

Arnade, P. (1997) 'City, State, and Public Ritual in the Late-Medieval Burgundian Netherlands', *Comparative Studies in Society and History* 39, 2: 300-318.

Bidault, G. (1965) *D'une résistance à l'autre*, Paris: Presses du Siècle.

Blockmans, W. & E. Donckers (1999) 'Self-representation of court and city in Flanders and Brabant in the fifteenth and early sixteenth century', pp. 81-111, in W. Blockmans & A. Janse (red.), *Showing Status: Representation of Social Positions in the Late Middle Ages,* Turnhout: Brepols.

Bryant, L.M. (1976) 'Parlementaire political theory in the Parisian royal entry ceremony', *Sixteenth Century Journal* 7, 1: 15-24.

Crémieux-Brilhac, J.-L. (1996) *La France Libre. De l'appel du Juin 18 à la libération*, Paris: Gallimard.

Douzou, L. & D. Veillon (1996) 'Les déplacements du général de Gaulle à travers la France', pp. 641-661, in Fondation Charles de Gaulle (ed.), *La rétablissement de la légalité républicaine (1944)*, Paris: Éditions Complexe.

Elgey, G. (1993) *Histoire de la IVe République. La République des Illusions (1945-1951)*, Édition refondue et augmentée, Paris: Fayard.

Finley-Crosswhite, S.A. (1999) *Henry IV and the Towns. The Pursuit of Legitimacy in French Urban Society, 1589-1610*, Cambridge, U.K./New York: Cambridge University Press.

Flood, C.G. (1996) *Political Myth. A theoretical introduction*, New York/London: Garland Publishing.

Footitt, H. & J. Simmonds (1988) *France 1943-1945*, New York: Holmes & Meier.

Gaulle, C. de (1945 [1932]) *Le fil de l'épée*, Paris: Éditions Berger-Levrault.

Gaulle, C. de (1954-1959) *Mémoires de guerre II, l'Unité 1942-1944; III, Le Salut: 1944-1946,* Paris: Librairie Plon.

Gaulle, C. de (1991 [1946]) 'Le discours de Bayeux', pp. 217-223, in F. Decaumont (red.), *Le discours de Bayeux. Hier et aujourd'hui. Colloque de Bayeux 15 juin 1990*, Aix-en-Provence/Paris: Presses Universitaires d'Aix-Marseilles/Economica.

Guenée, B. & F. Lehoux (1968) *Les entrées royales Françaises de 1328 à 1515*, Paris: Centre National de la Recherche Scientifique.

Haan, I. de (2000) 'De Nederlandse constitutie in tijden van normale politiek', *De Nieuwste Tijd* 13-14: 125-139.

Hayward, J. (2004) 'Bonapartist and Gaullist heroic leadership. Comparing crisis appeals to an impersonated people', pp. 221-239, in P. Baehr & Melvin Richter (eds.), *Dictatorship in History. Bonapartism, Caesarism, and Totalitarianism*, Cambridge [etc.]/Washington: Cambridge University Press/German Historical Institute.

Hoffmann, S. (1967) 'Heroic leadership: the case of modern France', pp. 108-154, in Lewis J., Edinger (eds.), *Political Leadership in Industrialized Societies. Studies in Comparative Analysis,* New York: Wiley.

Hostache, R. (1996) 'Bayeux, 14 juni 1944: étape décisive sur la voie d'Alger à Paris', pp. 231-242, in Fondation Charles de Gaulle (ed.), *La rétablissement de la légalité républicaine (1944),* Paris: Éditions Complexe 1996.

Laborie, P. (1990) *L'opinion française sous Vichy*, Paris: Éditions du Seuil.

Laborie, P. (1994) 'Les manifestations du 26 août', pp. 377-389, in Ch. Levisse-Touzé (ed.), *Paris 1944. Les enjeux de la Libération*, Paris: Albin Michel.

Lacouture, J. (1984) *Charles de Gaulle. I. Le rebelle 1890-1944*, Paris: Éditions du Seuil.

Lindeperg, S. (1996) 'Actualité sous influence: la presse filmé de la liberation (septembre 1944-décembre 1944)', pp. 663-689, in Fondation Charles de Gaulle (ed.), *La rétablissement de la légalité républicaine (1944)*, Paris: Éditions Complexe.

Madjarian, G. (1980) *Conflits, pouvoirs et société à la Libération*, Paris: Union générale d'éditions.

Mahoney, D. (1994) 'A "Man of Character": the statemanship of Charles de Gaulle', *Polity* 27, 1: 157-173.

Manent, P. (1992) 'De Gaulle as hero', *Perspectives on Political Science* 21/4: 201-206.

Rudelle, O. (1991) 'L'accueil du discours dans l'opinion', pp. 65-86, in F. Decaumont (ed.), *Le discours de Bayeux. Hier et aujourd'hui. Colloque de Bayeux 15 juin 1990*, Aix-en-Provence/Paris: Presses Universitaires d'Aix-Marseilles/Economica.

Weber M. (1976) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie (fünfte, revidierte Auflage)*, Tübingen: J.C.B. Mohr/Paul Siebeck.

16

HOEVEEL MACHT KAN EEN PLEIN VERDRAGEN?

Ed Taverne, emeritus-hoogleraar architectuur- en stedenbouwgeschiedenis Rijksuniversiteit Groningen

1. Inleiding

Dat monumenten eerder een plaats van tegenspraak zijn dan van harmonieuze gemeenschappelijkheid, hebben de grote revoluties van de afgelopen anderhalve eeuw wel duidelijk gemaakt. De strijd om het publiek domein is de strijd om monumenten. De wil tot macht is een wil die beelden opricht en neerhaalt, die gebouwen en plaatsen vernietigt, bezet en creëert. Een treffend voorbeeld daarvan is de geschiedenis van de opkomst en ondergang van het Palast der Republik (1973-2007) in Berlijn, het meest prestigieuze gebouw van de voormalige DDR. In de jaren na 1989 is dit gebouw doelwit geworden van een felle krachtmeting, met als inzet de symbolische toe-eigening van een van de meest centrale plaatsen in Europa: het hart van Berlijn (Schlenker 2006: 216). Een strijd ook die des te uitzichtlozer werd naarmate de in plein en omgeving gespiegelde, socialistische werkelijkheid minder vluchtig en uitwisbaar bleek dan gehoopt, waardoor de legitimatiedruk op de vechtende partijen steeds groter werd. Diezelfde tegendruk ervoeren ook de socialistische machthebbers in hun veertig jaar durende krachtmeting om het historische stadscentrum van Berlijn te transformeren tot politiek middelpunt van de eerste socialistische staat op Duitse bodem.

Berlijn is bij uitstek een stad waar een cruciale wet in de architectuurgeschiedenis van de macht van kracht is: die van de wedijver waarbij de publieke ruimte inzet is van tegenovergestelde machtsaanspraken. In die situatie is bouwen onderdeel van een politieke strategie die begint met de ideologische constructie van 'vijandbeelden', van fascisme, westers kapitalisme, stalinisme en/of Oostblok-communisme, om die vervolgens te beantwoorden met krachtige politieke

symbolen die het verschil in waardensystemen fysiek tot uitdrukking brengen (Warnke 1996: 17). Vijftig jaar planningsgeschiedenis van het Oost-Berlijnse stadscentrum kan worden samengevat als een zoektocht naar machtssymbolen die begon met fantasieën over een torenhoog centrumgebouw van Sovjetmakelij in 1950 en dreigt te eindigen met de aanleg van een grasveld in 2007.

2. Symbolische toe-eigening

De eerste stappen naar een herinrichting van het Berlijnse stadscentrum stonden volledig in het teken van de 'staatsraison' van de nieuwe Republiek: antifascisme en communistisch verzet. In het kader van de politieke heropvoeding van de Berlijnse bevolking moest het publieke gezicht van de stad snel worden gezuiverd. Aan het eind van 1946 was niet alleen het puin geruimd, maar waren ook grote delen van de stad omgecodeerd. Symbolen en emblemen die herinnerden aan militarisme of nationaal-socialisme waren van openbare gebouwen verwijderd; standbeelden en gedenktekens waren uit parken en van pleinen weggehaald en tal van straten en pleinen voorzien van nieuwe namen. Maar daar bleef het niet bij. Vanaf medio 1950 werd onder Sovjetregie het stratenplan rond Schlossplatz en Lustgarten geschikt gemaakt voor parades, demonstraties en optochten. Een van de zogenaamde 'Zestien regels van de stedenbouw' (1950) dicteerde dat hoofdstraten en pleinen niet aan verkeer of commercie mochten worden opgeofferd, maar gebruikt dienden te worden als decor voor demonstraties en theater van de 'feestende bevolking' (Düwel 1998: 172). Natuurlijk waren in Berlijn alle ogen van partij en regering gericht op het plein van de Lustgarten. Was dit niet de plek waar in het recente verleden de Duitse communisten zowel hun grootste triomfen (1918) als ook hun bitterste nederlagen (1942) hadden beleefd? Vergeleken met soortgelijke pleinen in Moskou of Warschau waren Lustgarten en Schlossplatz, in 1951 samengevoegd tot Marx-Engels-Platz, echter te klein voor enorme massademonstraties, reden voor Partijsecretaris Walter Ulbricht om het monumentale Stadtschloss¸ in zijn ruïneuze staat 'symbool van de ondergang van feodale en imperialistische krachten', af te breken. Door die daad werd Berlijn beroofd van haar stedenbouwkundig oriëntatiepunt, en ontstond een leegte die, dat zou de komende vijfentwintig jaar blijken, architectonisch niet of nauwelijks te beheersen viel.

Aanvankelijk werd niet aan monumentale gebouwen gedacht, maar waren, afgezien van de Stalinallee, alle bouwinitiatieven in het centrum van Oost-Berlijn erop gericht om op 1 mei 1951 te kunnen beschikken over een groot manifestatieplein. Op de fundamenten van het afgebroken Stadtschloss verrees een reusachtige tribune – een provisorisch houten constructie die tot de bouw van het Palast der Republik het centrum van de *Hauptstadt Deutschlands* zou representeren (Protte 1996: 123-127). Architecten bemoeiden zich ook met de enscenering van

de beide politieke thema's van de 1-meiviering: het protest tegen de dreigende hermilitarisering van West-Duitsland en de verhoging van de arbeidsproductiviteit in het kader van het Eerste Vijfjarenplan. Samen met kunstenaars en schrijvers ontwierpen zij programma's voor de decoratie van de beschadigde gebouwen langs Unter den Linden, de centrale allee waar de feestelijk geüniformeerde marsen vanuit alle windstreken van de stad werden opgevangen en in blokformatie richting Marx-Engels-Platz gecommandeerd. Door de zee van vlaggen en vaandels en vooral ook de leuzen en toespraken die vanuit de tribune via langs wegen en straten opgestelde luidsprekers de feestende massa opjoegen, was deze 1-meiviering de legitimering van de politieke koers van de nieuwe machthebbers en een symbolische toe-eigening van het stadscentrum van Berlijn, niet door middel van een monument maar door de 'handelende massa' (Düwel 1998: 174).

Afbeelding 1 Herinrichting van de Lustgarten als centrale feestplaats van de stad, 1950



Bron: Schneider & Wang (1998)

3. Staatssprookjes

Een van de doelstellingen van stedenbouw is, aldus de in 1950 door de SED vastgestelde doctrine, de bevrediging van menselijke behoeften naar arbeid, huisvesting, cultuur en ontspanning. Om dat te bereiken werd de stad verheven tot *Gesamtkunstwerk* met als dominant: het stadscentrum. "Het centrum van de stad is het politieke middelpunt van het leven van de bevolking. Hier bevinden zich de belangrijkste instellingen op gebied van bestuur, politiek en cultuur. Op de openbare pleinen worden politieke demonstraties, parades en volksfeesten gehouden. Hier staan ook de representatieve gebouwen die zowel de architectonische compositie van het stadsplan als het silhouet van de stad beheersen" (Hain 1999: 32).

Dit stadsconcept zou richtinggevend worden voor de herinrichting van Berlijn, hoofdstad van een toekomstig verenigd Duitsland op socialistische grondslag. De politieke aanspraken op een geheel nieuw stadscentrum brachten de leiders van de DDR ertoe om spectaculaire structuur- en bebouwingsplannen te lanceren voor een gebied waarover men, gelet op de geallieerde status van Berlijn, beperkte jurisdictie had. Daartoe werd een geheel los van de historische stadsplattegrond gedacht patroon ontworpen van twee monumentale assen die samen het stramien vormen waarbinnen gebouwen, straten en pleinen tot een kunstzinnige eenheid moesten worden gebracht. Het geheel werd gedomineerd door een functieloze wolkenkrabber in socialistisch-realistische dressing. Die zou op een of andere manier op of aan het Marx-Engels-Platz moeten verrijzen, maar daar is het, ondanks talloze architectonische varianten, nooit van gekomen.

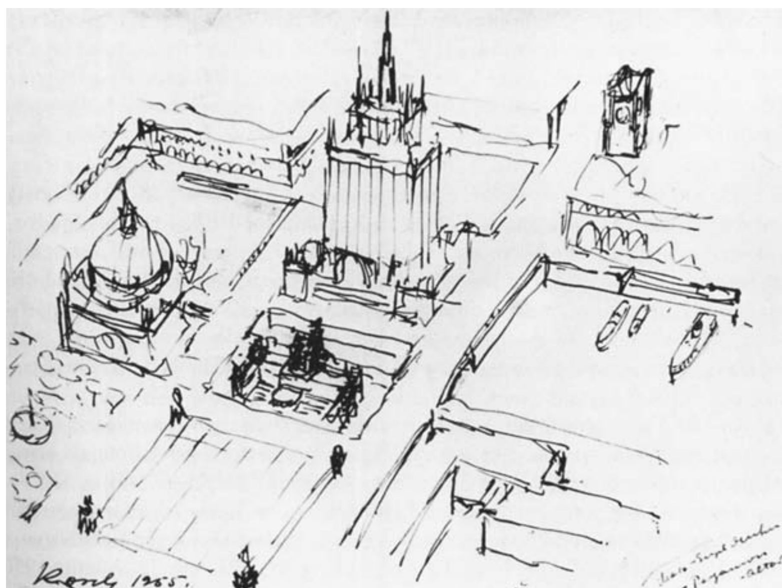
De impasse rond de bestemming en bebouwing van het Oost-Berlijnse stadscentrum kwam nog meer onder druk te staan toen in 1955 de regering van de DDR vanuit Moskou gedwongen werd tot een volledige herziening van de tot dan toe gevoerde Duitslandpolitiek. In 1956, nadat de Bondsrepubliek was toegetreden tot de NATO en de DDR tot haar tegenvoeter, het Warschaupact, ruilde de DDR haar theorie van de 'twee Duitse staten binnen één natie' in voor die van 'twee Duitse naties'. Het devies van *Deutsche an einen Tisch* werd in de DDR geïnterpreteerd als een 'confederatie van twee Duitse staten', waarmee het ideaal van het verenigde Duitsland op de lange baan werd geschoven. Daartegenover stond dat de staatsrechtelijke constructie van een statenbond het perspectief bood op de fel begeerde internationaal diplomatieke erkenning van de DDR als zelfstandige staat. Hiermee werd een nieuwe fase van de 'binnen-Duitse betrekkingen' ingeluid die voor beide Duitse staten aanleiding werd voor een wederzijds spel van *Fixierung* en *Abgrenzung* van de eigen politieke en economische structuren en verworvenheden (Müller 2005: 89). Berlijn werd een grensstad waar twee onderscheiden maatschappijsystemen hard op elkaar botsten en in die propagandaoorlog viel de stad uiteen in een 'westers-kapitalistisch bruggenhoofd' en een 'uitstalkast van het socialistische machtsblok'. Een politieke krachtmeting die in alle hevigheid werd uitgevochten met architectuur en stedelijke planning. Beide staten provoceerden elkaar met prestigieuze gebouwen, stadswijken en prijsvragen waarbij de DDR zich vastklampte aan het Marx-Engels-Forum als een nieuw politiek-ideologisch leidmotief voor het toekomstige stadscentrum van *Berlin-Hauptstadt der DDR*.

4. Marx-Engels-Forum

Het Marx-Engels-Forum had een uitgesproken agitatorische inslag. Dat blijkt uit het door stedenbouwkundige Gerhard Kosel geschreven programma. Al in de eerste schetsen (1955) rijst het beeld op van een theatraal ensemble waarin, gezien vanuit

Unter den Linden, in één groots gebaar paradeplaats, eremonument, regerings- en parlementsgebouw, tot een visionaire Stadtkrone zijn gebracht. Kernstuk is het monument voor Marx en Engels, een eigenaardige, op het Berlijnse Pergamum-altaar geïnspireerde eretempel, waar de geschiedenis van de internationale arbeidersbeweging in woord en beeld werd levendig gehouden. Hier werden relikwieën bewaard zoals de eerste drukken van *Das Kommunistische Manifest* (1848) en van Karl Marx *Das Kapital. Kritik der politische Ökonomie* (1867). In zijn meest complete vorm zou het, analoog aan dat van Lenin op het Rode Plein in Moskou, ook een mausoleum moeten worden en Kosel hoopte de Engelse autoriteiten te kunnen overhalen om het lichaam van Karl Marx vanuit Londen naar Berlijn te brengen. Het monument was ook gewijd aan de Duitse arbeidersbeweging en hield niet alleen de herinnering vast aan Karl Liebknecht, maar ook aan het heldhaftig antifascistisch verzet van Ernst Thälmann. Aan de voorzijde van de socialistische eretempel lag een leeg plein, bewijs van de van staatswege vrije beschikking over grond en bodem. Aan de achterkant, op een dam in de Spree, verrees het belangrijkste instituut van de Duitse socialistische staat: het regeringsgebouw en Volkskammer. Een aan weerszijden door *reflecting pools* omgeven, stijl-neutrale hoogbouw die door het ontbreken van bruggen en trappen oprijst als een ongenaakbaar machtssymbool van een alles dominerende Staat (Müller 2005: 108-124).

Afbeelding 2 Schets van Karl-Marx-Forum, Gerhard Kosel, 1955



Bron: Schneider & Wang (1998)

Het concept van het Marx-Engels-Forum kreeg een politieke lading toen het in 1957 tot programmatisch uitgangspunt werd gemaakt van een internationale ideeënprijsvraag voor het stadscentrum. Dat was een DDR-initiatief, uitgelokt door provocaties van de Bondsregering, waaronder de publiciteit rond de Internationale Bauaustellung Wiederaufbau Hansaviertel (1957) en vooral de lancering van de internationale Hauptstadt Wettbewerb een jaar later (Müller 2005: 155-185). Inzet van deze prijsvragenoorlog was niet stedenbouwkundig vernuft of verbeeldingskracht, maar veeleer de geopolitieke begrenzing van het plangebied, waarbij de West-Duitse Bondsdag mikte op de verre toekomst van Berlijn als hoofdstad van een herenigd Duitsland en, als reactie daarop, de Oost-Duitse machthebbers vasthielden aan een politiek correct standpunt door zich terug te trekken binnen de grenzen van de oostelijke sectorgrens. Zij gingen daarbij zover dat ze de eigen architecten verboden om mee te doen aan de *Hauptstadt Wettbewerb*. Daardoor werd de kans gemist om voor het forum van de wereld een *sozialistische Gesamtplanung* voor Berlijn te presenteren en was, enkele jaren vóór de bouw van de Muur (1961), de splitsing van Berlijn in twee stadsdelen een planologisch feit.

5. Zendmast met uitstraling

De beide prijsvragen leverden niets op, op één uitzondering na. Hermann Henselmann, als architect van de Magistrat von Gross-Berlin uitgesloten van mededinging, stuurde in 1959 alsnog een ontwerp in voor de socialistische ontwikkeling van Berlijn (Müller 2005: 185-195). Dat was een opmerkelijk plan door de gewaagde verbinding van westerse stedenbouwkundige fantasieën met socialistische maatschappij-politieke ideeën. Als tegenstuk van Kosels statisch Marx-Engels-Forum, ontwierp Henselmann een lichtvoetig Forum der Nation als centrum van een modern-socialistische metropool. Henselmann legde over de historische stadsplattegrond van Berlijn een orthogonaal netwerk van verkeerswegen en bouwblokken met gevarieerde verkaveling. Op strategische punten breekt de stad open en verdwijnen zowel het doorgaande snelverkeer als de S-Bahn onder de grond waardoor grote verkeersvrij voetgangerszones ontstaan met grotere bewegingsvrijheid en meer kansen voor 'ontmoeting'. Om het Marx-Engels-Platz leeg, open en vrij van verkeer te kunnen houden, werden Unter den Linden en de Rathausstrasse voor alle verkeer afgesloten, waardoor vanaf Tiergarten tot aan Alexanderplatz een aaneengesloten strook van voetgangersgebieden ontstond, met het Forum der Nation als middelpunt. Thema van het Forum der Nation was echter niet, zoals tot dan toe gebruikelijk, staatsmacht maar communicatie, dat wil zeggen, de socialistische werkelijkheid zoals die vanuit de DDR zowel naar de Duitse bevolking als ook wereldwijd zichtbaar moest worden

Afbeelding 3 Ontwerptekening Forum der Nation, Hermann Henselmann, 1959



Bron: Schneider & Wang (1998)

gemaakt. Het idee van een torengebouw waarin monument, parlement en tribune als in één monumentale sculptuur zijn verenigd was losgelaten ten gunste van drie autonome gebouwen met ieder een volstrekt eigen vocabulaire.

Vrijheid, ruimte en communicatie vragen om nieuwe architectonische metaforen en Henselmann vond die door al zijn gebouwen op het Forum letterlijk te laten zweven. Het meest spectaculair was in dat opzicht de Kundgebungshalle waarmee het nieuwe stadshart de sprong naar het Oosten maakte. Als een vliegende schotel hing het aan twee in spanbeton uitgevoerde parabolen boven een met goudmozaïek ingelegd waterbekken. Anders dan de verouderde tribune op het Marx-Engels-Platz, die geheel was ontworpen op de autoriteit van de gezagdragers, was Henselmanns volkshal amfitheatersgewijs ingericht als uitdrukking van de democratische rechten van de volksgemeenschap. Aan de andere kant van het waterbekken zweefde, in westelijke richting, de met bronzen platen beklede betonnen kolos van het Parlementsgebouw, door Henselmann nadrukkelijk zo genoemd in plaats van Volkskammer dat een veel geringer democratische klank had. Door Parlement en Volkshal in één de architectonische compositie te verenigen, hoopte Henselmann de betekenis van democratische instituties als dragers van de socialistische idee zichtbaar te maken. Dat het socialisme niet alleen

in ideologisch, historisch en sociaal maar ook in technische zin superieur was aan het kapitalistische maatschappijmodel, dat straalde een driehonderd meter hoge televisiemast uit. Het was een geniale vondst van Henselmann om de technische functie van een televisiemast te verbinden aan het socialistische gedachtegoed. De mast staat precies in de as van de Unter den Linden en verbindt het parlementsgebouw met de Marx-Engels-Ehrehalle. Door deze bijna letterlijke verankering in de monumenten en instituties van het socialisme demonstreerde de mast de intrinsieke relaties tussen socialisme en technologische vooruitgang. Geen stroeve hoogbouw maar een ijle communicatietoren die wereldwijd signalen uitstraalde over de socialistische verworvenheden, in het bijzonder die van de Russische ruimtevaart.

6. Haus des Volkes

De socialistische machthebbers waren niet gecharmeerd. Bij hen vielen de letterlijke verwijzingen naar verkeersoplossingen van westerse architecten of naar modern Amerikaanse gebouwen niet in goede aarde. Een centrumplan voor Berlijn diende geen dromen na te streven, maar de maatschappelijke werkelijkheid in haar revolutionaire ontwikkeling. Bovendien kwam een tot monument uitgeroepen televisiemast nauwelijks tegemoet aan de toenmalige politieke voorstellingen van een dominante hoogbouw: een Stadtkrone waarin eventueel ook kantoren konden worden ondergebracht. Opgejaagd door de snel oprukkende commerciële hoogbouw in West-Berlijn, bleven partijleiders lang vasthouden aan een centraal regeringsgebouw in de vorm van een toren als symbool van de macht van de arbeiders- en boerenstaat. Uiteindelijk maakten de escalatie in de economische crisis en de bouw van de Berlijnse Muur (1961) een einde aan de illusie om door middel van een architectonische hoogstand de prestigeslag met de andere Duitse staat te kunnen winnen. Daarmee kwam na twaalf jaar een einde aan een politiek gelegitimeerd planproces en was de architectonische vormgeving van het centrum van Berlijn overgeleverd aan de willekeur van een gecentraliseerde staat op zoek naar een pragmatisch en goedkoop alternatief voor een symbolisch centrumgebouw. Een speurtocht die uiteindelijk uitmondde in de tweespraak tussen Fernsehturm en Palast der Republik.

Met het loslaten van een monumentaal regeringsgebouw als brandpunt van Oost-Berlijn was het kernstuk uit de binnenstadsplanning gevallen. De toekomstige structuur van de socialistische hoofdstad zou verder gedicteerd worden door incidentele bouwprojecten, vooral rond Alexanderplatz. Stedenbouwkundig gezien werd 'leegte' het dominante organiserende principe voor Oost-Berlijn. Leegte als gevolg van het collectief eigendom van grond en vastgoed, de afwezigheid van particulier bouwinitiatief en toenemende kaalslag voor auto en verkeer. Om meer

Baufreiheit te hebben werden in de binnenstad in een ongeveer 250 hectare groot gebied, hele straten verbreed, woonblokken afgebroken en, wederom, historische monumenten zoals de beroemde Bauakademie (1831/1835) opgeofferd. In combinatie met de systematische ontwrichting van de historische stadsstructuur riepen de nieuwe, geïsoleerde en afwijzende regeringsgebouwen een vreemd *ostelbisch* stadsbeeld op, in alle opzichten het tegenbeeld van de 'kritische reconstructie van de (West-)Europese stad', zoals die gelijktijdig aan de andere kant van de Muur in praktijk werd gebracht (Frank 2004: 23).

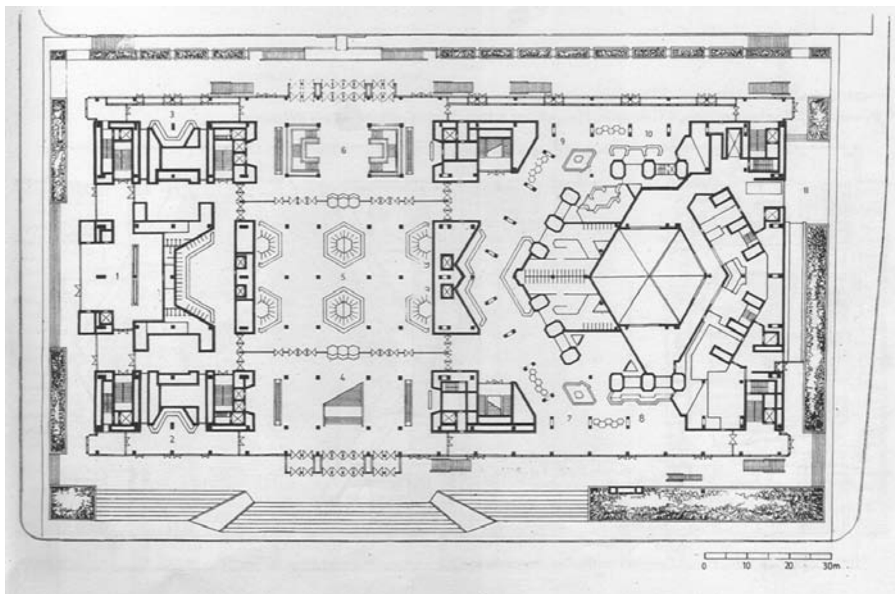
Het besluit van Walter Ulbricht in juli 1964 om de monumentale hoogbouw in het centrum van de hoofdstad van DDR op te splitsen in een televisiemast en een eenvoudig bestuursgebouw voor de Volkskammer, gaf de Berlijnse binnenstadsplanning een onvoorziene wending. De plotselinge belangstelling van de politieke leiding voor een televisiemast in plaats van een paleistoren als staatssymbool, betekende geen omslag van een decoratieve naar een technisch-constructivistische esthetiek. Het impliceerde evenmin een teruggrijpen op de stoutmoedige staalconstructies en ruimtevaartsymbolen van het Forum der Nation. In 1964 was de bouw van een veel eerder geplande televisiemast urgent geworden als gevolg van een mediaoorlog waarbij de DDR door de ingebruikname van de SFB in 1963 in het defensief was gekomen. Dankzij de beslissing om de televisiemast niet aan de stadsrand maar als een toeristische attractie in het stadscentrum, ter hoogte van het Berliner Rathaus te plaatsen, leken ingenieurs voor elkaar te krijgen waar geen architect tot dan toe in staat was gebleken: de bouw van een spectaculaire stadsmarkering zonder onrendabel gebouw. In 1968, aan de vooravond van de twintigste verjaardag van de Republiek, werd dit wonder van moderne bouwtechniek door de staatspropaganda voorgesteld als de triomf van het *Neue Ökonomische System der Planung und Leitung*, hetzelfde programma dat vijf jaar daarvoor een eind had gemaakt aan alle fantasieën over een aan de staatsmacht gewijde Stadtkrone. Bedoeld als symbool van de socialistische prestatie- en consumptiemaatschappij, werd vanuit West-Berlijn de mast door zijn extreme hoogte (365 meter) vooralsnog gezien als het verticale contrapunt van dat andere machtsgebaar: de Berlijnse Muur (Müller 1999).

Het Marx-Engels-Platz werd na bijna vijfentwintig jaar pas werkelijk bouwrijp dankzij de emancipatorische idee om deze locatie niet tot een politiek verheven maar tot een maatschappelijk levend middelpunt te maken. Dat is de historische betekenis van het politieke besluit in het voorjaar van 1973 om in het centrum van de hoofdstad van de Republiek, op Marx-Engels-Platz, een cultuur- en congrescentrum te bouwen. Wat ook de beweegredenen van de nieuwe partijsecretaris Erich Honecker zijn geweest: het besluit markeert de overgang van een politiek-representatief naar een civiel-maatschappelijk stadscentrum. Het Palast der Republik documenteert de vanaf 1971 officieel geproclameerde 'gouden jaren'

van de DDR, met beloftes van openheid, tolerantie en vooral consumptie. Directe aanleiding was de veranderde diplomatieke status van de DDR en de daaraan corresponderende, interne liberalisering van de materiële en culturele leefomstandigheden.

Politieke dooi ontstond door de afsluiting van het Basisverdrag in 1972 en de daaropvolgende toetreding van de beide Duitse staten tot de Verenigde Naties. Dat betekende de volkenrechtelijke erkenning van het bestaan van twee soevereine Duitse staten met verschillende maatschappijsystemen. Met de opheffing van de politiek-diplomatieke blokkade tegenover de DRR veranderde ook de internationale status van *Berlin, Hauptstadt der DDR*. In het voetspoor van journalisten en diplomaten kwamen de toeristen en vooral festival- en congresgangers. In dit klimaat van politieke en maatschappelijke ongedwongenheid was het de machthebbers er veel aan gelegen om mondiaal de schijn van een democratische staatsinrichting op te houden, zonder dat het ontbreken van een parlementaire democratie te veel in het oog zou springen. Dat was de feitelijke aanleiding voor de bouw van een multifunctioneel gebouw waarin de vergaderzaal van de Volkskammer gekoppeld werd aan een Kulturhaus, bestemd voor grootse manifestaties op gebied van sport, politiek en cultuur. Volkskammer en Kulturhaus vormden

Afbeelding 4 Plattegrond begane grond Palast der Republik met links de Volkskammer en rechts de grote congreshal, 1976



Bron: Schneider & Wang (1998)

samen de programmatische hoofdindeling van het Palast der Republik, ruimtelijk van elkaar gescheiden door een drie verdiepingen hoge, feestelijke foyer die het gebouw tot een echt Haus des Volkes maakte waar de Volkskammer als het ware de onderhuurder van was (Kuhrmann 2006). Hier waren allerlei publieke voorzieningen ondergebracht die elders in de socialistische staat onbestaanbaar waren, zoals functionerende openbare toiletten, telefooncellen, postkantoren, dure en goedkopere restaurants, espresso-, mokka-, en melkbars, bowlingbanen en zalen voor ballet- en cabaretvoorstellingen. Zo ontstond in het centrum van de stad, op de plek van een voormalig feodaal kasteel, een proletarisch en gastvrij 'midden voor iedereen'. Een gebouw dat het compleet andere heden van het 'reëel bestaand socialisme' ritualiseerde. Een gebouw ook waar het door Ulbricht decennialang geënsceneerde beeld van 'staatsmacht' was ingeruild voor een niet minder geënsceneerde voorstelling van 'Volksmacht' (Müller 2005: 310).

7. Volkspalast

De inwijding van het Palast der Republik in april 1976 betekende het laatste hoogtepunt in de planningsgeschiedenis van het Oost-Berlijnse stadscentrum. Veel meer dan alleen theatrale feestarchitectuur was het gebouw een architectonisch *Ersatzzeichen* voor alle stedenbouwkundige ambities die het regime in de omgeving van Marx-Engels-Platz had willen realiseren. Met zijn uitkragende tribunes en terrassen openen de beide façades van het Palast een dubbelperspectief. Ze sluiten zowel de historische as van de Unter den Linden af, maar ontsluiten aan de oostzijde het zicht op het socialistische stadscentrum met de alles overstralende Turm der Signale. Bovendien zijn mast en gebouw zodanig gesitueerd dat op grote afstand zowel vanuit het oosten als het westen een optisch onafscheidbare eenheid ontstaat tussen Fernsehturm en Palast der Republik, één krachtig silhouet dat door de staatspropaganda tot icoon van de DDR werd gemaakt.

Vanaf 1991, toen Berlijn tot hoofdstad van het verenigde Duitsland was uitgeroepen, is het centrum van het voormalige Oost-Berlijn doelwit geworden van een westers beschavingsoffensief. Politici en planologen zagen het nieuwe Berlijn als een compacte Europese stad waar geen plaats was voor Oost-Europese troosteloosheid. Pleitbezorgers van (re)urbanisering volgens negentiende-eeuwse, stedenbouwkundige principes keerden zich tegen het socialistische Berlijn waarover ze spraken als een vreemde voorpost van Mongolië. Gold Alexanderplatz als synoniem met 'Poort naar het Oosten', het van zijn republiek beroofde Palast der Republik werd na 1989 vooral geassocieerd met de 'barbaarse' vernietiging van het barokke stadspaleis. En om die reden ook zou het moeten worden afgebroken om plaats te maken voor een monument waarmee Berlijn de draad van de geschiede-

nis weer zou kunnen oppakken: het gereconstrueerde Stadtschloss. Zo ontspon zich in de jaren negentig een verbeten gevecht over reconstructie en herstel van respectievelijk vorstelijk kasteel en proletarische feestzaal, een debat over façades en hun politieke connotaties met als inzet het recht op de stad. Een debat dat bij gebrek aan politieke daadkracht en middelen voortsleepte tot het jaar 2003 toen de Bondsdag een in 1993 genomen besluit tot afbraak van het Palast der Republik bevestigde, in het volle besef dat de gedroomde replica van het stadspaleis nooit uit de publieke middelen zou kunnen worden betaald en een neutraal grasveld wel eens lang het beeld van het centrum zou kunnen bepalen (Kil 2005).

Voor het zover was beleefde het intussen ontmantelde Palast der Republik nog één glorieus moment: in augustus van 2004 gingen de deuren open van het Volkspalast, een project voor een tweejarig cultuurlaboratorium onder regie van de architect Philip Oswalt. De bedoeling was niet om het gebouw van de ondergang te redden, maar om het politieke debat daarover van inhoud te voorzien. Het Volkspalast verkende de culturele meerwaarde van het voorlopige gebruik van een stedelijke restruimte. Dichters, kunstenaars, cineasten, architecten en filosofen bespeelden de ruïne als een urbane vrijplaats, een werkplaats om een op deze plaats stuk gelopen stadsontwikkeling te injecteren met nieuwe thema's: die van krimp, onzekerheid, afbraak en vrijplaats. Niet als tekens van verval en teloorgang maar van vooruitgang: als stappen op weg naar een heterogene openbaarheid waar het deze locatie door het vele politieke machtsvertoon lang aan heeft ontbroken (Deuflhard et al. 2006: 24-25).

Literatuur

Deuflhard, A., S. Krempl-Klieeisen, Ph. Oswalt & H. Müller (2006) *Volkspalast. Zwischen Aktvivismus und Kunst*, Berlin: Theater der Zeit, Recherchen 30.

Düwel, J. (1998) 'Am Anfang der DDR: der Zentrale Platz in Berlin', pp. 163-188, in R. Schneider & A. Wang (Hg.), *Moderne Architektur in Deutschland 1900 bis 2000. Macht und Monument*, Stuttgart: Verlag Gerd Hatje.

Frank, H. (2004) 'Gebaute Demokratie? Anmerkungen zur Architektur der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989', pp. 12-25, in *Zwei deutsche Architekturen 1949-1989*, Stuttgart: Institut für Auslandsbeziehungen.

Hain, S. (1999) *Warum zum Beispiel die Stalinallee. Beiträge zu einer Transformationsgeschichte des modernen Planens und Bauens* (Regio Beiträge des IRS 15), Berlin: IRS Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung.

Kil, W. (2005) 'Chronik eines angekündigten Todes Berlin. Palast der Republik', *Werk, Bauen + Wohnen*, 4: 31-37.

Kuhrmann, A. (2006) *Der Palast der Republik. Geschichte und Bedeutung des Ost-Berliner Parlaments- und Kunsthauses*, Petersberg: Imhof Verlag.

Müller, P. (1999) *Symbol mit Aussicht. Der Berliner Fernsehturm*, Berlin: Verlag für Bauwesen.

Müller, P. (2005) *Symbolsuche. Die Ost-Berliner Zentrumplanung zwischen Representation und Agitation*, Berlin: Gebr. Mann Verlag.

Protte, K. (1996) 'Zum Beispiel… der 1. Mai 1951 in Ost-Berlin. Agitation, Staatliche Selbstdarstellung', pp. 118-135, in D. Vorsteher (Hsg.), *Parteiauftrag: ein neues Deutschland. Bilder, Rituale und Symbole der frühen DDR*, Berlin: Koehler & Amelang Verlag.

Schlenken, K. (2006) 'Zu spät für die Spätmoderne. Der Palast der Republik wird abgerissen', *Deutschland Archiv. Zeitschrift für das Vereinigte Deutschland*, 39, 2: 216-221.

Schneider, R. & W. Wang (hrsg.) (1998) *Moderne Architektur in Deutschland 1900 bis 2000. Macht und Monument*, Ostfildern-Ruit: Verlag Gerd Hatje.

Warnke, M. (1996) 'Bau und Gegenbau', p. 11-18, in H. Hipp & E. Seidl, *Architektur als politische Kultur: Philosophia practica*, Berlin: Dietrich Reimer Verlag.

17
DEMOCRATISCHE DEUGDEN; DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN POLITICI EN BURGERS

Jet Bussemaker, staatssecretaris van VWS, tevens verbonden aan de afdeling politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam

1. Inleiding

De democratie en het parlementaire stelsel staan de laatste tijd flink onder druk. De succesvolle opkomst van Pim Fortuyn bleek geen kortstondige rimpeling in een verder gelijkmatig democratisch proces, maar heeft het Binnenhof in een permanente discussie over het eigen functioneren gestort. De debatten variëren van de vraag of Kamerleden niet te veel vakantie hebben en campagnes te veel gepersonifieerd worden, tot zin en onzin van de intieme relatie tussen politiek en media en het meedoen met de waan van de dag. Al die thema's passen in een groter thema over de kloof tussen burgers en politiek. Hoe nieuw zijn die vragen eigenlijk? En is er eigenlijk wel sprake van een kloof? Welke verantwoordelijkheden mogen we verwachten van politici? Wat is de rol van burgers bij de vormgeving van een verantwoord democratisch proces? Over die vragen zal ik het in deze bijdrage hebben.

2. Cyclische democratiekritiek

Laten we beginnen met een ontnuchterende relativering; de kritiek op de democratie is zo oud als de democratie zelf. De democratie heeft een cyclisch karakter, waarin grote beloften en enthousiasme worden afgewisseld met fundamentele kritiek (Van Gunsteren & Andeweg 1994). Telkens als men denkt in relatieve stabiliteit en consensus te leven, wordt het beeld doorbroken door onverwachte kritiek en maatschappelijke onrust. Vervolgens wordt de kritiek weer gerelativeerd, na al dan niet in nieuwe maatschappelijke praktijken te zijn

omgezet en een nieuwe cyclus kan beginnen. In de Nederlandse geschiedenis zijn zeker drie van die momenten te lokaliseren. De eerste is het interbellum. Na het bereiken van het algemeen kiesrecht en de oplossing van de schoolstrijd leek sprake van een stabiele democratische periode. Maar de consensus werd doorbroken met de economische crisis en de opkomst van rechts-nationalistische en fascistische partijen. Zij legitimeerden de afschaffing van de democratie door deze te kritiseren.

Het tweede moment ligt in de jaren zestig. Na de wederopbouw en de institutionalisering van de verzuiling, en de veel geroemde pacificatiedemocratie, leken politieke tegenstellingen er nauwelijks meer toe te doen. Ook op internationaal niveau vatte die mening post, zoals goed geïllustreerd wordt door het boek *Het einde van de ideologie* uit 1960 van de Amerikaanse politicoloog Bell. Hij argumenteerde dat het Westen nu definitief de hegemonie over het communisme gevestigd had, en in plaats van strijd beheersing centraal zou komen te staan. Maar Bells inkt was nog niet droog of de revolutionaire jaren zestig braken aan. In Nederland lag de gesloten regentencultuur onder vuur, en de consensusdemocratie werd ingeruild voor polarisatie en het ideaal van participatiedemocratie.

Het derde moment ligt in de jaren negentig. Zoals Bell's *Het* e*inde van de ideologie* niet zozeer het eind maar het begin van een episode aangaf, luidde Fukuyama's boek *Het einde van de geschiedenis* niet de zegetocht van het liberalisme in, maar het begin van nieuwe ideologische tegenstellingen zoals *The Clash of Civilizations* (Huntington 1994) en in Nederland de scherpe confrontaties over integratiebeleid.

De kritiek op het gebrekkig functioneren van de democratie komt in eerste instantie vooral van direct betrokkenen zelf. Zorgen over de kloof tussen burger en politiek en het veronderstelde antipolitieke sentiment bij burgers zijn in tal van rapporten van de politieke elite terug te vinden (Bussemaker & Van Kersbergen 1995). Deze elite legde het probleem in die rapporten vooral bij de burgers; niet de werking van de politiek en de democratie zelf staan centraal, maar het gebrekkig functioneren van het burgerschap.

Met die benadering hebben burgers in 2002 definitief afgerekend. Met de komst van de LPF vanuit het niets met 26 zetels in de Tweede Kamer viel niet langer vol te houden dat niet de politieke elite, maar de burgers het probleem vormen. Het verschil met eerdere momenten was niet zozeer de kritiek op het democratisch functioneren van de politiek als wel de intensiteit waarmee burgers lieten merken zich niet door de politieke elite vertegenwoordigd te voelen. Burgers zijn mondig geworden en dat uit zich in een groot zelfbewustzijn; zij laten zich geen politieke knollen voor citroenen verkopen, noch laten ze zich in slaap sussen door enkele zalvende woorden van politici.

3. Catshuis en RTL-boulevard

Voor mij persoonlijk was er een ander essentieel verschil tussen de eerdere kritiek en die aan het begin van de eenentwintigste eeuw; ik was zelf van actievoerder ondertussen deel van de politieke elite geworden. Als scholier en student was ik sterk beïnvloed door de idealen van de jaren zestig en zeventig, en betrokken bij nieuwe sociale bewegingen als de vrouwen-, de derdewereld- en de kraakbeweging. Ik schopte graag tegen regenten aan, of het nu burgemeester Polak in Amsterdam was, minister Van Agt met zijn ethisch reveil of minister-president Lubbers met zijn no-nonsensebeleid. Nu was ik nummer zeventien op de kandidatenlijst van de PvdA en praatte als lid van het fractiebestuur op het Catshuis mee met Wim Kok en het PvdA-smaldeel uit de regering over de te voeren strategie. Ik zal niet ontkennen dat ik in die tijd met verbazing naar de televisie heb zitten kijken naar woedende burgers die elk vertrouwen in de politieke elite verloren hadden. Maar ik heb soms ook met verbazing zitten luisteren naar collega-PvdA-politici die net deden alsof er niets aan de hand was en alleen maar vonden dat 'het' nog een keer goed uitgelegd moest worden. Ik was daar geschokt over, omdat uit hun houding net zo weinig respect voor burgers sprak als uit de houding van de regenten in de jaren zeventig. Tineke Netelenbos is voor velen het symbool van die houding geworden; met een opgeheven vingertje, overtuigd van het eigen gelijk, burgers nog eens uitleggen hoe het zit.

Maar de democratie was zelf ook veranderd. Van de consensusdemocratie uit de jaren vijftig en de participatiedemocratie uit de jaren zeventig was weinig meer over. Het politieke zelfbewustzijn van burgers bleek ook een keerzijde te kunnen hebben, namelijk van egoïsme en onverschilligheid ten opzichte van de bredere leefomgeving en dus ook ten opzichte van de politiek als de plek waar het debat wordt gevoerd over het 'goede leven' (Van den Brink 1998). In plaats van een forum waarin de confrontatie van waarden en beginselen vorm krijgt, wordt de politiek dan vooral beoordeeld op de vraag in hoeverre ze instant-oplossingen kan aandragen voor belangen van individuele burgers.

De politiek is zelf mede schuldig aan die ontwikkeling door, met name in de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw, de samenleving en de politiek vooral in termen van economische markten te zien. De mens werd geacht calculerend zijn eigen belang na te streven en geen oog te hebben voor de noden van anderen of voor het gemeenschappelijk belang (Bussemaker & Van der Ploeg 2001). De politiek moet daarin niet meer doen dan de zelfbevrediging van individuele burgers organiseren. Politici gedragen zich dan ook steeds meer naar de wetten van de markt door hun opstelling af te laten hangen van opvattingen van burgers, zoals die gepeild worden in focusgroepen (onder andere bij de PvdA), en gebruik te maken van marktonderzoeken naar mogelijke 'niches' in de kiezers-

markt. Zo maakte het CDA bij de laatste verkiezingen gebruik van onderzoek van Motivaction naar nieuwe kiezersgroepen, waaruit bleek dat Balkenende zich het best kon laten zien bij RTL-boulevard en vooral over snelle auto's moest praten. En zo geschiedde.

4. Kloof

Betekent dit alles nu dat er sprake is van een kloof tussen burgers en politiek? Ja en nee. Nee, er is geen kloof, omdat de politieke betrokkenheid van burgers nog altijd groot is. Er zijn evenmin signalen dat burgers massaal zwevend zijn geworden, of veel minder dan vroeger politiek participeren. Onderzoek laat keer op keer zien dat het met de volatiliteit van het electoraat wel meevalt en de meeste Nederlanders vrij stabiel zijn in hun stemgedrag. Ze baseren hun stem vooral op inhoudelijke gronden, ofschoon men zich wel meer laat leiden door het imago van de politieke leider dan vroeger (Krouwel 2004). Onderzoek laat ook zien dat de meeste burgers wel degelijk geïnteresseerd zijn in politiek en zich druk maken over de toekomst van Nederland. Zo zegt tachtig procent van de bevolking zich te interesseren voor wat er gebeurt in de politiek, en geeft dertig procent aan zich veel of heel veel voor de politiek te interesseren (McKinsey & Company 2006: 57). De populariteit van de stemwijzer in tijden van verkiezingen wijst hier ook al op. Ook uit de actieve participatie van burgers op lokaal niveau, binnen vrijwilligersorganisaties en maatschappelijke organisaties blijkt een grote betrokkenheid.

En ja, er is wel een kloof, omdat er een groot legitimiteitsprobleem is. Regering en politici missen gezag. De opvattingen van burgers over de regering zijn ontluisterend. In 2006 blijkt dat slechts 25 procent van de ondervraagden het beleid van de regering-Balkenende steunde (in 2005 was dat zelfs 13%) en slechts tien procent van de bevolking vindt dat de regeringsmaatregelen samenhangend en begrijpelijk zijn. Maar de opvattingen over politici in het algemeen zijn niet minder ontluisterend. Zo blijkt in 2005 dat het slechts 31 procent van de bevolking duidelijk is waar politieke partijen voor staan, terwijl maar liefst 65 procent van de bevolking vindt dat politici niet de juiste kwaliteiten hebben om Nederland te besturen. In 2006 vindt 11 procent van de Nederlanders dat politici goed contact hebben met de bevolking en naar hen luisteren (McKinsey & Company 2005: 51, 2006: 55). Kortom, burgers voelen zich betrokken bij de politiek, maar vinden dat politici niet goed met hun machtspositie omgaan.

De conclusie moet zijn dat de Fortuyn-revolte door politici onvoldoende is verwerkt. Het populisme van Fortuyn kan in retrospectief worden gezien als een zinvolle correctie op het naar binnen gekeerde, technocratische proces van de politieke bestuursstijl onder Paars II. Inderdaad was Fortuyn een populist. Dat blijkt onder andere uit het verwoorden van de zorgen en opvattingen van 'gewone

mensen' tegenover het establishment van de Haagse regenten, zijn stijl van gepersonaliseerd leiderschap, zijn afkeer van het politieke bestel en de aandacht die hij richtte op concrete misstanden in plaats van op ideologieën (vgl. Koole 2006, Van der Zwan 2003). Het antwoord van de gevestigde politieke partijen op dit populisme schoot tekort, doordat het veel te veel buiten de politiek werd gezocht door de politiek te spiegelen aan het 'gewone' leven, in plaats van de kracht in zichzelf te hervinden door het opnieuw definiëren van de politiek zelf. Daardoor zijn burgers en politici eerder te veel dan te weinig op elkaar gaan lijken, met een teveel aan populisme als gevolg.

In de jaren vijftig behoorden politici samen met artsen, notarissen en burgemeesters tot de top van de beroepen met aanzien. Dat aanzien is de afgelopen jaren sterk gedaald. De oorzaak daarvan ligt mede in het feit dat politici zich steeds meer voordoen als gewone burgers en zich niet meer durven laten voorstaan op hun bijzondere positie als morele leiders. Dit begon met de nieuwe politiek van de LPF, die wilde breken met de moralistische houding van politici, maar zelf korte metten maakte met de moraliteit in de politiek. Van de LPF sloeg dit over naar politici van meer gevestigde partijen. Zo verkondigde de minister van Binnenlandse Zaken, Johan Remkes, in 2002 naar aanleiding van een jongen die wat gestolen had, dat hij hem een 'rotschop' zou hebben gegeven, maakte de minister van VWS Hans Hoogervorst in 2005 in het parlement een kokhalsgebaar om zijn ongenoegen over opvattingen van de oppositie over zijn beleid kenbaar te maken, en betaalde de minister van Vreemdelingenzaken Rita Verdonk een asielzoekster die over haar verleden gelogen zou hebben met gelijke munt terug door in *De Telegraaf* haarfijn het ongelijk van de asielzoekerster, Taida Pasic, uit de doeken te doen. Deze minister deed alsof het hier een ordinaire burenruzie betrof, terwijl het in de werkelijkheid natuurlijk om een conflict tussen verschillende machten ging; hier stond een afhankelijke asielzoekster tegenover een machtige minister die haar lot in handen had.

Het doorgeschoten populisme is een verontrustende ontwikkeling, omdat politici hierin aan de kern van hun verantwoordelijkheid voorbijgaan, namelijk bewust omgaan met hun machtspositie door het tonen van moreel leiderschap. Politici zouden meer moeten durven moreel leiderschap op zich te nemen. Zij moeten burgers niet napraten, maar vóórleven.

5. Moreel leiderschap

Maar wat is moreel leiderschap en hoe zouden politici daar vorm en inhoud aan moeten geven? Aan welke verantwoordelijkheden raakt dat? Welke verantwoordelijkheden moeten politici nemen in de hedendaagse democratie? En welk beroep kan op burgers worden gedaan?

Mark Bovens heeft een helder onderscheid aangebracht tussen verantwoordelijkheid als deugd en als taak. Hij omschrijft verantwoordelijkheid als taak als de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit het bekleden van een bepaalde sociale rol of ambt waaruit bevoegdheden voortvloeien en waaraan bepaalde plichten tegenover anderen zijn verbonden (Bovens 1989: 20). Dat geldt dus bij uitstek voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar de verantwoordelijkheid van politici gaat verder dan deze formele taak. Politici dienen zich verantwoordelijk te gedragen naar de samenleving en hebben daarbij een voorbeeldrol. Zij moeten op beslissende momenten het geluid van de natie vertolken en burgers op hun verantwoordelijkheden wijzen. Dit morele leiderschap duidt op verantwoordelijkheid als deugd. Dat wijst op het serieus nemen van taken en plichten, weloverwogen optreden en het zich rekenschap geven van de gevolgen van het handelen voor anderen (Bovens 1989: 21). Over de ministeriële verantwoordelijkheid en het gebrek aan het nemen van verantwoordelijkheden door politici is de afgelopen tijd veel geschreven, maar over de verantwoordelijkheid als deugd veel minder. Terwijl deze naar mijn idee zeker zo belangrijk is.

Verantwoordelijkheid als deugd is niet in wetten en regels voor te schrijven. Het veronderstelt een sterk ontwikkeld gevoel voor sociale verhoudingen en het kunnen maken van goede inschattingen over wat wanneer gezegd en gedaan moet worden. Wat je doet, moet geloofwaardig zijn, doordat burgers datgene wat je zegt, herkennen als iets wat bij jou past. Abstracte idealen moeten samenvallen met concrete acties. Het door premier Balkenende geactiveerde debat over waarden en normen laat zien hoe moeilijk dat is. Hij trachtte zich bij uitstek te presenteren als een moreel leider, door het thema waarden en normen prominent op de agenda te zetten. Daarin is hij bijzonder succesvol geweest, gezien het feit dat bij de verkiezingen in 2006 het thema waarden en normen door 33 procent van de CDA-kiezers als belangrijkste reden werd genoemd om CDA te stemmen (www.peil.nl). Maar toch slaagde Balkenende er niet goed in dit idee handen en voeten te geven door concrete beleidsvoorstellen te ontwikkelen waarin duidelijk werd welke verantwoordelijkheden overheid en burgers hebben om het naleven van normen en waarden te concretiseren. Daarmee bleef zijn oproep vooral een vage oproep aan burgers om op te staan in de tram voor een oudere heer of dame, geen kauwgum op straat te gooien en te wachten voor het rode licht. Niets mis mee, maar onvoldoende om het tot verbindend thema te maken van overheid en burgers. Het WRR-rapport dat op verzoek van de regering werd geschreven over waarden en normen, overigens onder leiding van Kees Schuyt, maakt dat goed duidelijk. De WRR concludeerde immers dat het weinig zinvol is indien de overheid een algemeen beleid ten aanzien van waarden en normen zou ontwikkelen. In plaats daarvan beveelt de WRR aan dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van reële problemen die zich in de samenleving voordoen en

andere instanties moet aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld de bescherming van de gezondheid van werknemers en het ontzien van het milieu (WRR 2003: 245, 261).

Moreel leiderschap gaat ook over betrouwbaarheid. En daar scoort Balkenende nu juist opvallend goed. Hij wordt, zo blijkt uit verkiezingsonderzoek, als uitermate betrouwbaar en standvastig gezien. Daarentegen werd Wouter Bos van een betrouwbaar politicus in de loop van de campagne van 2006 een draaikont, die weliswaar als bijzonder charmant, maar veel minder betrouwbaar door de kiezers werd gezien (Interview/NSS 2006).

Uiteindelijk gaat moreel leiderschap in de kern over het vorm durven geven aan de eigen ideologie en beginselen. Dat kan betekenen dat een politicus soms voor de troepen uit loopt, soms op de rem gaat staan, maar dat hij altijd vanuit vaste overtuigingen handelt en richting probeert te geven aan het maatschappelijk leven. Natuurlijk moet dat vervolgens verbonden worden met concrete ervaringen van burgers, maar een dergelijke benadering onderscheidt zich van het populisme door eigen beginselen centraal te stellen en niet de ervaringen van 'gewone mensen' tot maat aller dingen te maken.

6. Burgers

Hoe zit het ondertussen met de verantwoordelijkheid van burgers? Als je, zoals Van Gunsteren, burgerschap als ambt van regeerders en geregeerden ziet, rust op hen een zware verantwoordelijkheid (Van Gunsteren 1992). De publieke zaak wordt het best gediend wanneer het ambt van burgerschap door zoveel mogelijk mensen wordt uitgeoefend. Burgers hebben in zijn visie de verantwoordelijkheid zich een oordeel te vormen, afgewogen keuzes te maken en autonoom te handelen.

Maar in hoeverre worden burgers door de politiek nu ook aangesproken als verantwoord burger die in staat is tot zelfstandig en oordeelkundig optreden? Het antwoord daarop luidt: nauwelijks. Beleid lijkt eerder gebaseerd te zijn op angst en wantrouwen dan op vertrouwen in het geven van verantwoordelijkheden aan burgers. Ten aanzien van staatkundige vernieuwingen is het opvallend hoe bang regering en parlement nog altijd zijn voor de macht van burgers. Dat geldt voor referenda, maar ook voor het burgerinitiatief. Dat laatste is nu bij uitstek een initiatief dat past bij burgerschap als ambt. Betrokken burgers willen een onderwerp op de politieke agenda plaatsen, waarover ze een publiek debat willen voeren. Maar de meerderheid in het parlement vreesde dat burgers wel eens misbruik van dit middel zouden kunnen maken en voerde allerlei beperkingen in; zo moeten meer mensen dan oorspronkelijk de bedoeling was de aanvraag ondersteunen (40.000), en mag het onderwerp de afgelopen vijf (!) jaar niet op de politieke agenda hebben gestaan.

Maar de angst voor misbruik door onoplettende of onbetrouwbare burgers beperkt zich niet tot de vormgeving van het politieke proces zelf. Het is bepalend voor bijna het gehele beleid, het sociale en financiële beleid in de eerste plaats. Burgers worden gewantrouwd en krijgen geen verantwoordelijkheden. Het lijkt erop dat politici hun afnemende invloed op de samenleving proberen te compenseren door steeds complexere en gedetailleerde wetten te maken, die steeds minder ruimte laten voor eigen verantwoordelijkheid.

Natuurlijk, de politieke retoriek stond de afgelopen jaren vol van individuele verantwoordelijkheid. Maar daarin werd het vooral gebruikt als legitimering om verantwoordelijkheden van de overheid af te schuiven, niet om ruimte te creëren voor mensen om eigen talenten en mogelijkheden in te zetten. Het beroep op individuele verantwoordelijkheid wordt gebruikt als legitimatie voor complexe, op wantrouwen gebaseerde wetten. Daarin wordt de burger aangesproken als degenen die zelf schuld heeft aan de situatie waarin hij of zij is terechtgekomen, en veel minder op de individuele capaciteiten om vorm te geven aan het eigen leven.

Een recent beleidsvoorstel kan dit illustreren; de vormgeving van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), de opvolger van de WAO. De impliciete veronderstelling die ten grondslag ligt aan recente herzieningen is dat passieve zelfselectie verantwoordelijk zou zijn voor de WAO-instroom. Om in de WAO te komen zouden mensen zich zieliger en zieker voordoen dan ze zijn. Dat mechanisme zou doorbroken moeten worden door niet langer uit te gaan van wat mensen niet kunnen, maar wat mensen wel kunnen. Daartoe is de keuringspraktijk en de wet aangepast. De individuele verantwoordelijkheid van WAO'ers is sterk vergroot, maar zonder dat er iets in hun gezondheidssituatie is veranderd of de kansen op werk zijn vergroot. Het resultaat is dat wél de uitkering wordt verlaagd of stopgezet, maar dat mensen nauwelijks perspectief op werk hebben. Slechts twintig procent van de herkeurde WAO'ers die voor de herkeuring geen werk had, heeft na acht maanden werk gevonden, meestal tijdelijk of flexibel werk (Van Deursen 2006). Cliënten voelen zich bovendien vernederd door overheidsorganisaties, terwijl verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen het idee hebben hun werk niet serieus te kunnen doen en door bureaucratische procedures in plaats van eigen oordeelsvermogen te worden geleid. Realiteit en retoriek over individuele verantwoordelijkheid zijn hier ver van elkaar verwijderd. De WAO'er zal slechts zelden aan de belofte van de actieve, verantwoordelijke burger kunnen voldoen die op eigen kracht weer aan de slag komt. Met als resultaat dat degene die dit wel probeert, maar het toch niet lukt, zich steeds meer in de steek gelaten voelt.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de burger te weinig serieus wordt genomen in zijn eigen oordeelsvermogen en afwegingsprocessen (volksinitiatief), als ook hij onterecht wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid, omdat hij

niet tegelijkertijd meer middelen in handen krijgt om iets aan de verandering van zijn situatie te doen (WAO).

7. Conclusie

Zo gezien staan politici en burgers voor hetzelfde probleem: zij worden steeds meer aangesproken op eigen intrinsieke verantwoordelijkheden, maar zij lijken die verantwoordelijkheden om verschillende redenen steeds minder goed te (kunnen) dragen. Politici zijn geen morele leiders meer, bij burgers neemt het vertrouwen in het oplossend vermogen van de politiek mede daardoor af. Dat draagt weer bij tot verlies van legitimiteit van het politieke stelsel, met als tegenreactie van de politieke elite om juist weer net te doen als gewone burgers, en zich te laten leiden door emotie en populisme. Zo is de cirkel rond.

Wat moet er dan wel gebeuren? Om de macht tussen kiezers en politici beter in balans te brengen en verantwoordelijkheden opnieuw in te vullen zouden, zo luidt mijn conclusie, politici meer aangesproken moeten worden op hun morele verantwoordelijkheden, terwijl burgers een grotere taak-verantwoordelijkheid zouden moeten krijgen. Dit betekent in de praktijk dat politici veel meer gestimuleerd zouden moeten worden reflexief te zijn en fouten te durven toegeven, alsmede verantwoording af te leggen over de waarden die ze in hun beleid centraal stellen, mede in relatie tot de ideologie van hun partij. Dat kan alleen als ze ook eerlijk en duidelijk zijn over hun eigen doelstellingen en toekomstbeelden. Met andere woorden, politici zouden minder georiënteerd moeten zijn op macht en meer op deugden.

Voor burgers zou het betekenen dat hun taak-verantwoordelijkheid wordt vergroot door niet alleen een moreel beroep op ze te doen, maar hen ook de bevoegdheden te geven deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Dat kan door volksinitiatieven verder te ondersteunen; de grens voor voorkeursstemmen te verlagen, zodat kiezers een groter invloed hebben op wie er in het parlement komen; de mogelijkheden te vergroten om mede vorm te geven aan de invulling van de leefomgeving, zoals op buurtniveau al wel gebeurt middels buurtbudgetten om de wijk op te knappen; of bewoners mee te laten praten over de prioriteiten in het werkprogramma van de politie.

De normalisering van de politiek krijgt op die manier wellicht zijn beslag. In plaats van een slechte kopie van een aflevering van *Idols* wordt politiek weer iets wat betekenis in zichzelf heeft, namelijk het geven van een toekomstvisie op de samenleving. Door deze idealen te verbinden met praktisch politiek handelen kan invulling worden gegeven aan een deugdenethiek in de politiek of, om met Schuyt te spreken, aan democratische deugden (Schuyt 2006).

Literatuur

Bovens, M.A.P. (1989) 'De veelvormigheid van verantwoordelijkheid', pp. 17-41, in M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen, *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Brink, G. van der (1998) *Onbehagen in de politiek. Een verkenning van de tijdgeest tegen het einde van de eeuw,* Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Bussemaker, J. & K. van Kersbergen (1995), 'De kwaliteit van de democratie', pp. 31-54, in K. van Kersbergen & I. Pröpper (red.), *Publiek debat en democratie*, Den Haag: Sdu.

Bussemaker, J. & R. van der Ploeg (red.) (2001) *Leven na Paars? Linkse visies op de derde weg*, Amsterdam: Prometheus.

Deursen, C.G.L. van (2006) *Herbeoordeeld... En dan? Stand van zaken 8 maanden na de uitslag*, Leiden: Astri.

Gunsteren, H. van & R. Andeweg (1994) *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem: Aramith.

Huntington, S. (1994) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster.

Interview/NSS (2006) *Verkiezingsenquête, karaktereigenschap, in opdracht van De Telegraaf*, Interview/NSS, 28 november.

Koole, R. (2006), *Politiek en tegenpolitiek in de Nederlandse democratie. Politici, journalisten en wetenschappers in de ban van het populisme*, Oratie, Universiteit van Leiden, uitgesproken op 8 december 2006.

Krouwel, A. (2004) 'De kiezer zweeft stabiel', pp. 39-55, in J.W. Duyvendak en M. Hurenkamp (red.), *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid,* Amsterdam: Van Gennep.

McKinsey & Company (2005) *21minuten.nl*, Amsterdam: McKinsey & Company.

McKinsey & Company (2006) *21minuten.nl Editie 2006*, Amsterdam: McKinsey & Company.

Schuyt, C.J.M. (2006) *Democratische deugden. Cleveringa-oratie 2006*, Amsterdam: Leiden University Press, uitgesproken op maandag 27 november 2006.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Rapporten aan de Regering nr. 68, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zwan, A. van der (2003), *De uitdaging van het populisme*. Amsterdam: Meulenhoff.

18

WIE DE MACHT IN HET GEZICHT KIJKT, EIST VERANTWOORDING[1]

POLITICI EN ACTIEVE BURGERS IN EEN MEDIADEBAT OVER GEMEENTELIJKE HERINDELING

Imrat Verhoeven, projectcoördinator bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

1. Inleiding

De media vormen voor burgers een belangrijke informatiebron bij hun oriëntaties op overheid en politiek. De meeste burgers hebben geen directe ervaringen met het politieke proces en moeten daarom hun informatie ontlenen aan de berichtgeving in de media. Naast de berichtgeving over de *business as usual* gaat veel media-aandacht uit naar ongewone en controversiële ontwikkelingen. Macht en verantwoordelijkheid zijn hierbij belangrijke thema's. Bij crises en incidenten besteden de media bijvoorbeeld veel aandacht aan de verantwoordelijkheid van de overheid en van de betrokken politici. Bekende voorbeelden zijn de Bijlmerramp, de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, het optreden van Dutchbat in Srebrenica, de bouwfraude en recentelijk de brand in het cellencomplex op Schiphol. Kenmerkend voor de berichtgeving over deze crises en incidenten zijn de vragen naar wie er gefaald heeft, wie daarvoor verantwoordelijk is en welke consequenties de verantwoordelijke persoon of instantie daaraan zou moeten verbinden. Politici worden in en door de media aangesproken op de verantwoordelijkheid die hun ambt met zich meebrengt.

Minstens zo belangrijk is de media-aandacht voor omstreden beleidsvoornemens of uitvoering van beleid. Voorbeelden hiervan zijn grote infrastructurele projecten zoals de aanleg van de HSL en de Betuwelijn, de plannen voor de aanleg van snelwegen, voor overstroomgebieden van grote rivieren, of voor gemeentelijke herindelingen. De media-aandacht concentreert zich hierbij niet op de vraag van verantwoordelijkheid achteraf, zoals bij crises en incidenten, maar op de vraag of politici vanuit hun machtsposities tijdens een beleidsproces verant-

woordelijk handelen (vgl. Bovens 1989: 22). Verantwoordelijk handelen is – om met Kees Schuyt (1982) te spreken – een analoog begrip: er is variatie mogelijk in de inschatting die we ervan maken. Als het gaat om verantwoordelijk handelen van politici in omstreden beleidsprocessen kan mediaberichtgeving sterk bijdragen aan de inschatting die burgers daarvan maken. Bij groot ongenoegen hierover kan de legitimiteit van de besluitvorming zo omstreden zijn dat burgers zichzelf nadrukkelijk in het mediadebat gaan mengen, of op andere manieren politiek actief worden om het beleidsproces te beïnvloeden. Op zo'n moment vervalt de acceptatie van machtsuitoefening door politici, omdat symbolische aspecten van hun macht zoals hun woorden en vertrouwen in hun persoon ter discussie komen te staan (Bourdieu 1991: 191-193). Burgers kijken de macht in het gezicht en ze eisen verantwoording.

In dit essay maak ik een reconstructie van een mediadebat waarin de legitimiteit van de democratische besluitvorming onder zware druk kwam te staan. Het gaat om het debat rond het proces van gemeentelijke herindeling in Den Haag en omstreken (1997-2001). De meeste media-aandacht voor dit beleidsproces concentreerde zich in de berichtgeving van het regionale dagblad *de Haagsche Courant*. Hoe is in deze berichtgeving omgegaan met vragen van macht en verantwoordelijkheid? Bij het beantwoorden van deze vraag maak ik gebruik van framingtheorie. Framing kunnen we opvatten als een proces waarin aspecten van de waargenomen werkelijkheid worden geselecteerd, geaccentueerd, gekarakteriseerd en belangrijk(er) worden gemaakt via teksten, geluiden en beelden. Frames zijn interpretatieve pakketjes die betekenis verlenen aan een onderwerp, via tenminste twee van de volgende retorische technieken: een probleemdefinitie, een identificatie van oorzaken, een argumentatie over de gevolgen, causale attributie van het probleem aan actoren, het overbrengen van morele oordelen over actoren, of suggesties voor oplossingen van het probleem (Entman 1993: 52, 2003: 417, Mc Leod et al. 2002: 223, Pan & Kosicki 1993: 4). Frames bevatten bovendien symbolische hulpmiddelen zoals metaforen, historische voorbeelden, cliché-uitdrukkingen, beschrijvingen en afbeeldingen. Deze symbolische hulpmiddelen vormen een soort steno om betekenissen en posities van actoren mee te suggereren (Gamson & Modigliani 1989: 3). Deze elementen van frames en framingprocessen zijn allemaal onderzocht in de berichtgeving van *de Haagsche Courant* over het Haagse herindelingsproces. Vanuit de dynamiek van de berichtgeving wordt ingegaan op de perspectieven van politici en actieve burgers en hun bijdrage aan de framing van machtspolitiek. De rol van de redactie en journalisten van *de Haagse Courant* wordt alleen zijdelings besproken.

2. De Haagse gemeentelijke herindeling: een omstreden beleidsproces

Woensdag 22 mei 1997 nam de Tweede Kamer de motie-Remkes aan. Deze motie vormde het beginpunt van de gemeentelijke herindeling in Den Haag en omstreken, een proces dat tot eind 2001 zou lopen. Inzet van de motie was het beslechten van een hoogoplopend conflict binnen de Paarse coalitie over de invoering van stadsprovincies. Er werd een gemeentelijke herindeling voorgesteld om van de plannen voor de stadsprovincie Haaglanden af te komen. Den Haag zou door deze herindeling grondgebied verwerven van de vijf buurgemeenten Pijnacker, Nootdorp, Rijswijk, Leidschendam en Voorburg. Het ging concreet om twee nieuwbouwwijken, de vinexlocaties Ypenburg en Leidschenveen en om de aanleg van een corridor die deze wijken met Den Haag moest verbinden. Door deze plannen werd de Paarse coalitie gered, maar werd meteen de basis gelegd voor een nieuw politiek conflict tussen twee kampen. In het kamp van de voorstanders bevonden zich de gemeente Den Haag, de provincie Zuid-Holland en het ministerie van Binnenlandse Zaken. In het kamp van de tegenstanders bevonden zich de vijf buurgemeenten, die zich snel verenigden in een 'stuurgroep tot behoud van autonomie'. Deze stuurgroep stelde zichzelf tot doel om met legale middelen sturing te geven aan het verijdelen van 'annexatie-' en corridorplannen. De leden van de stuurgroep waren tegen de voorgestelde gemeentelijke herindeling, maar voor bestuurlijke samenwerking in de regio. In de vijf gemeenten ontstonden bovendien groepen actieve burgers, die zich verenigden in 'stichtingen tegen annexatie'. Ook zij waren tegen de herindeling en voor bestuurlijke samenwerking (Mok 2004, Verhoeven 2006).

Het conflict verliep in twee fasen. In de periode mei-december 1998 probeerde de provincie Zuid-Holland concrete herindelingsplannen te maken, die uitvoering moesten geven aan de motie-Remkes. Door een cruciale procedurefout kwam de afwikkeling van de herindelingsplannen onder zodanige tijdsdruk te staan dat de provincie uiteindelijk in december 1998 de procedure heeft stopgezet en teruggegeven aan de minister van Binnenlandse Zaken. Dit moment markeerde de overgang naar de tweede fase in het conflict, waarin de minister zelf met concrete plannen kwam. Uiteindelijk slaagde hij er in de zomer van 2001 in om de parlementaire behandeling van de Wet gemeentelijke herindeling Den Haag en omgeving af te ronden. De wet werd op 1 januari 2002 van kracht. In totaal zijn er gedurende de twee fasen van het herindelingsproces vier plannen opgesteld. De provincie kwam in mei 1998 met een eerste zeer omstreden plan. De meeste weerstand ontstond over de planning van de corridor, waardoor een aantal oude wijken van Voorburg, Rijswijk en Leidschendam met in totaal 6000 inwoners over zouden gaan naar Den Haag. Onder druk van de publieke opinie

en massale protesten stelde de provincie een tweede plan op waarin de corridor drastisch werd ingeperkt. Later was het plan van de minister eveneens zeer omstreden, wederom vanwege corridorvoorstellen. In de ministerraad werd de corridor stevig ingeperkt, wederom onder druk van de publieke opinie en protesten (zie Mok 2004, Tweede Kamer 2000-2001).

3. De dynamiek van de berichtgeving in *de Haagsche Courant*

Het herindelingsproces kreeg zeer veel aandacht in het destijds goed gelezen en breed verspreide regionale dagblad *de Haagsche Courant*. Uit de berichtgeving is voor de periode 1997-2001 een selectie gemaakt, met ruim 3200 artikelen als resultaat. Binnen dit totaal is een verdere selectie gemaakt op basis van empirische criteria: de verschillende edities en hun verspreidingsgebieden, pieken in de berichtgeving als geheel (vooral in 1997, 1998 en 2000) en specifieke pieken per jaar in hun samenloop met belangrijke gebeurtenissen in het herindelingsproces. Op basis van deze criteria bleken uiteindelijk 389 artikelen geschikt te zijn voor een inhoudelijke analyse. Hiervan verschenen er 47 in 1997, 257 in 1998 en 85 in 2000.[2]

Binnen de geanalyseerde berichtgeving zijn twee belangrijke dynamieken waar te nemen. Het gaat om veranderingen in thematische structuren en veranderingen in nieuwswaardigheid van typen sprekers. De veranderingen in thematische structuren zijn te herleiden op de rubrieken die aan het proces van gemeentelijke herindeling werden gewijd (zie tabel 1).

Tabel 1 Verandering van thematische structuren

	1997		1998		2000		Totaal	
Rubriek	Abs	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Stadsnieuws	33	70,2	152	59,1	45	52,9	230	59,1
Ingezonden brieven	-	-	49	19,1	7	8,2	56	14,4
Human interest	2	4,3	25	9,7	11	12,9	38	9,8
Achtergrond artikel	1	2,1	8	3,1	12	14,1	21	5,4
Opinie	2	4,3	9	3,5	4	4,7	15	3,9
Hoofdredactioneel commentaar	4	8,5	7	2,7	2	2,4	13	3,3
Nieuwsanalyse	5	10,6	1	0,4	2	2,4	8	2,1
Opinie door redacteuren	-	-	6	2,3	2	2,4	8	2,1
Totaal	47	100	257	100	85	100	389	100

Bron: *Haagsche Courant*, WIC Media. Alle bewerkingen: Imrat Verhoeven

Als we de drie jaren qua percentages vergelijken, dan valt op dat in 1997 veel ruimte werd besteed aan stadsnieuws en aan redactionele meningen (hoofdredactionele commentaren en nieuwsanalyse). In 1998 trad er duidelijk een verschuiving op, waarbij meer ruimte werd geboden aan de publieke opinie. Er kwam minder nadruk te liggen op het harde nieuws en meer op meningen van burgers (ingezonden brieven) en sfeerimpressies op basis van gesprekken met burgers (*human interest*). In 2000 nam het belang van publieke opinie af en nam het aantal achtergrondartikelen relatief sterk toe. *De Haagsche Courant* is in de ruimtetoedeling aan haar rubrieken sterk meegegaan met de ontwikkelingen binnen het herindelingsproces. In de beginfase was er vrij veel onduidelijkheid over de plannen, hetgeen we terugzien in het grotere belang van hard nieuws en pogingen tot duiding door de redactie. In de zomer van 1998 sloeg de vlam in de pan rond de plannen van de provincie. Toen gaf de redactie ruim baan aan de publieke opinie. In 2000 was de stemming veel gematigder, omdat het proces al zo lang duurde. De combinatie van hard nieuws, achtergrondartikelen en *human interest*-verhalen lijkt hier goed bij te passen.

Parallel aan de veranderingen in thematische structuren is een aantal interessante veranderingen waar te nemen in de nieuwswaardigheid van typen sprekers (zie tabel 2). Nieuwswaardigheid kan worden bepaald door overwegingen van geo-

Tabel 2 Verandering in nieuwswaardigheid van typen sprekers*

	1997 N = 47		1998 N = 257		2000 N= 85		Totaal N = 389	
Type spreker	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Politiek-bestuurlijke tegenstanders	30	64%	114	44%	32	38%	176	45%
Individuele burgers	2	4%	74	29%	16	19%	92	24%
Politiek-bestuurlijke voorstanders	15	32%	36	14%	14	16%	65	17%
Stichtingen tegen annexatie	-	-	23	9%	15	18%	38	10%
Redactie HC	7	15%	16	6%	5	6%	28	7%

Bron: *Haagsche Courant*, WIC Media. Alle bewerkingen: Imrat Verhoeven

* De verandering in nieuwswaardigheid van typen sprekers is uitgedrukt in aantallen artikelen waarin ze voorkomen en is gepercenteerd over het totaal aantal onderzochte artikelen. De absolute aantallen tellen niet op tot het totale aantal onderzochte artikelen per jaar, omdat in sommige artikelen verschillende typen sprekers aan het woord komen. De percentages tellen niet op tot 100%, omdat steeds het absolute aantal artikelen waarin een type spreker voorkomt is gepercenteerd op het totale aantal onderzochte artikelen in een jaar. Dit leest wat lastig, maar biedt een goede indruk van de relatieve verschuivingen in nieuwswaardigheid.

grafische nabijheid, de bekendheid en prestige van een spreker, de mate van conflict rond een bericht, de relevantie van een issue, mogelijkheden voor dramatisering en verpersoonlijking, en het nieuwe van een verhaal (Koopmans 2004: 373).

We zien dat de politiek-bestuurlijke tegenstanders van het herindelingsproces meteen vanaf 1997 verreweg de meeste aandacht hebben gekregen. Vergeleken met de politiek-bestuurlijke voorstanders komen ze minimaal twee keer zo vaak in de berichtgeving voor en in 1998 zelfs drie keer zo vaak. Beiden werden vanaf 1998 minder nieuwswaardig ten gunste van individuele burgers en stichtingen tegen annexatie. Dat gold echter het sterkst voor de politiek-bestuurlijke voorstanders die in 1998 en 2000 procentueel gezien bijna de helft minder aandacht kregen. Het accent in de nieuwswaardigheid verschoof vooral in 1998 van het politiek-bestuurlijke discours richting publieke opinie.

De verandering in thematische structuren en in nieuwswaardigheid van typen sprekers, suggereren beide dat de dynamiek in de berichtgeving van *de Haagsche Courant* in het voordeel heeft gewerkt van de politiek-bestuurlijke tegenstanders van het herindelingsproces en van de heersende publieke opinie. We moeten verder op de framing van de berichtgeving ingaan om te analyseren hoe zij het omstreden beleid hebben bekritiseerd.

4. Groeiende onvrede over de legitimiteit van het besluitvormingsproces

Binnen de berichtgeving was er vanaf 1997 sprake van twee concurrerende inhoudelijke frames: ‘Geef Den Haag de ruimte’ en ‘Samenwerken ja, annexatie nee’. Het eerste frame was van de politiek-bestuurlijke voorstanders en het bevatte argumenten over de financiële, grootstedelijke en ruimtelijke problematiek van de gemeente Den Haag. Het tweede frame was van de politiek-bestuurlijke tegenstanders. Het bevatte negatieve argumenten over een grotere afstand tussen burgers en bestuur, financiële nadelen en lastenverzwaring in combinatie met positieve argumenten over de voordelen van bestuurlijke samenwerking. In 1998 breidde dit frame zich verder uit door argumenten van burgers (ingezonden brieven) over dreigend verlies van lokale identiteit. Beide inhoudelijke frames waren steeds in de berichtgeving terug te vinden, maar ze kregen minder aandacht toen de provincie in mei 1998 haar eerste herindelingsplan presenteerde. Er ontstond discussie over het nut van de plannen. Politici probeerden de mogelijke financiële opbrengsten van gebiedsuitbreiding voor Den Haag te onderbouwen, of juist onderuit te halen. Verder kwamen de concrete plannen voor de corridor onder vuur te liggen van de politiek-bestuurlijke tegenstanders en van burgers. Bij burgers liepen de emoties hierover soms hoog op.

> "Maar het dieptepunt in de plannen blijft toch wel de gedwongen Anschluss van de oude bewoonde gebieden in Voorburg en Rijswijk in de zogenaamde corridor. Leeuwendaal, een van de oudste en meest Rijswijkse wijken, gaat eraan. Voorburg-West wordt in stukken gehakt. Hier heeft de idiotie van het annexatievirus aan onbehoorlijk bestuur grenzende proporties bereikt" (Ingezonden brief, 18-6-1998).

De groeiende kritiek betrof niet alleen de inhoud van de plannen. Er ontstond steeds meer onvrede over de manier waarop het besluitvormingsproces door de politieke voorstanders werd vormgegeven. Deze onvrede ging over de onrechtvaardigheid van de machtspolitiek die werd bedreven, over de houding die de bestuurders aannamen en over de ondemocratische gang van zaken. Al vanaf 1997 was er enige kritiek op deze zaken. Toen lagen met name de Tweede Kamer en de regering onder vuur van politiek-bestuurlijke tegenstanders.

> "'Er is een coup gepleegd in het parlement', meent burgemeester Schartman van Nootdorp, die in het verleden zelf Kamerlid was voor het CDA. 'Enkele mensen zijn met elkaar een hapje gaan eten en vervolgens hebben zij vriend en vijand verbaasd door enkele strepen te trekken op de kaart.' Schartmans Leidschendamse collega De Vreeze spreekt over 'een stuk theater dat het vertrouwen in het landsbestuur niet heeft versterkt'." (Stadsnieuws 24-5-1997).

In 1998 ontstond er echt massale onvrede met de provincie en de gemeente Den Haag als belangrijkste mikpunten. Den Haag werd bijvoorbeeld door politiek-bestuurlijke tegenstanders beticht van machtsmisbruik, gericht op het doordrukken van de annexatie.

> "Eindelijk wordt de ware aard van Den Haag duidelijk: een gemeente die al jaren koste wat het kost wil annexeren. Zelfs toen Den Haag nog samen met de andere regiogemeenten nadacht over de vorming van een stadsprovincie Haaglanden, had de stad al rapporten waarin de voordelen van annexatie uitvoerig werden beschreven" (burgemeester Schartman van Nootdorp in een artikel van 10-4-1998).

Bij burgers concentreerde de onvrede over Den Haag zich op incompetent handelen van het stadsbestuur, met name in argumenten over de financiële blunders die de stad had begaan. Het provinciale optreden kon op veel bredere onvrede rekenen van burgers, van politici uit de vijf gemeenten, maar ook van de redactie van *de Haagsche Courant* en van individuele journalisten. De provincie werd ondemocratisch optreden verweten, omdat ze pal na de Tweede Kamerverkiezingen met haar plannen naar buiten kwam. Naast deze ondemocratische elementen werd er letterlijk ingegaan op machtsaspecten die daar

nauw verband mee hielden. Vooral burgers gaven uiting aan hun ongenoegen hierover.

> "Eindelijk zou het provinciaal bestuur van Zuid-Holland zich waar kunnen maken en aan burgers tonen dat het bestaat uit echte bestuurders met kennis van zaken – geen bestuurders die misbruik maken van hun macht. Maar nee: in plaats daarvan komt het met voorstellen tot annexatie van levenskrachtige, goed bestuurde gemeenten" (Ingezonden brief, 6-6-1998).

> "Als Gedeputeerde Staten durven te beweren dat de randgemeenten de annexatie (ik kan het woord niet meer uit mijn keel krijgen) over zichzelf hebben afgeroepen omdat zij tegen de stadsprovincie waren, dan is dat pertinent niet waar. Ze waren tegen de dominante rol die Den Haag moest spelen, namelijk puur de macht willen hebben. En macht is altijd slecht, macht verziekt en macht breekt af. De heren politici, met de heer Deetman voorop, weten met hun politieke achtergrond precies in welke achterkamertjes zij hun politieke spelletjes moeten spelen" (Ingezonden brief, 19-6-1998).

Tenslotte ontstond er zeer veel onvrede over de wijze waarop de provincie via voorlichtingsavonden haar plannen aan de bevolking van de vijf buurgemeenten wilde uitleggen. Burgers waren woedend dat ze geen begrijpelijke uitleg over de plannen kregen. Uit tal van brieven en commentaren in *human interest*-artikelen blijkt dat ze zeer kritisch waren op de in hun ogen 'arrogante houding' van de provinciale bestuurders.

In 2000 was de meeste kritiek op de machtspolitiek van de politiek-bestuurlijke voorstanders geluwd. In een aantal brieven en interviews met vertegenwoordigers van stichtingen tegen annexatie waren nog wel kritische geluiden te horen, maar dit stond niet in verhouding tot de onvrede over de provincie en de gemeente Den Haag in 1998.

5. Het gebruik van symbolische hulpmiddelen en retorische technieken

De grote onvrede over de legitimiteit ven het besluitvormingsproces in 1998 werd versterkt door het gebruik van symbolische hulpmiddelen en retorische technieken (zie par. 1). Bij de symbolische hulpmiddelen ging het om het gebruik van metaforen. Volgens Lakoff en Johnson (2003) is de essentie van een metafoor dat we iets begrijpen en ervaren in termen van iets anders. De twee belangrijkste metaforen in 1998 waren 'annexatie is een bedreiging' en 'annexatie is oorlog'. Annexatie is een bedreiging kwam bijvoorbeeld naar voren als: wijken worden bedreigd, vrezen

en angsten komen uit, verlies van stukken grond dreigt, gemeenten dreigen iets kwijt te raken. De politiek-bestuurlijke tegenstanders maakten het meest gebruik van deze metafoor, gevolgd door individuele burgers en in mindere mate journalisten en de redactie van *de Haagsche Courant*, die zijdelings hun taalgebruik ermee doorspekten. Annexatie is oorlog was veel nadrukkelijker een metafoor van de politiek-bestuurlijke tegenstanders. Vanaf het eerste provinciale herindelingsplan in mei 1998 brak discursief gezien de oorlog uit: burgemeesters kondigden aan zich met hand te tand te gaan verzetten, de strijd werd verloren verklaard maar de oorlog niet, ze maakten zich op voor een hete zomer, er moest worden gevochten middels vergaande en keiharde acties. Journalisten speelden bovendien een belangrijke rol bij het associëren van individuele burgers en stichtingen tegen annexatie met oorlogsmetaforiek. In de *human interest*-artikelen werden beide als strijdlustig geframed, terwijl de stichtingen juist bewust zoveel mogelijk het gebruik van heftige metaforiek en symboliek vermeden, omdat ze tegen een al te agressieve benadering van medeburgers waren (zie Verhoeven 2006: 93-94).

Het gebruik van retorische technieken heeft eveneens bijgedragen aan de toonzetting van het nieuws. Binnen de berichtgeving valt op dat vooral in 1998 veelvuldig gebruik werd gemaakt van morele oordelen. Individuele burgers hebben heel vaak morele oordelen uitgesproken over de Tweede Kamer, de provincie en de gemeente Den Haag. Dit ging meestal in keurige taal over "bestuurlijke onbehoorlijkheid", "afspraken die weinig waard zijn", "er bestuurlijk niets van bakken" en "de eigenheid waar Den Haag vanaf moest blijven". Soms was de taal harder: "dit pikken we niet", "dit kunnen ze niet maken", "het is een schande", "we worden gechanteerd"; er was sprake van "verbijstering" over "arrogantie, afstandelijkheid, demagogie en onbuigzaamheid". Politieke tegenstanders gaven ook vrij regelmatig morele oordelen, meestal aan het adres van de gemeente Den Haag en de provincie. Deze morele oordelen werden echter opvallend vaak gecombineerd met retoriek over samenwerking als oplossing van de problemen. De redactie van *de Haagsche Courant* heeft eveneens morele oordelen uitgesproken, maar op een gematigde toon: paars handjeklap, een laffe provincie, de Tweede Kamer die het spoor bijster is, et cetera. Op gepaste afstand van de morele oordelen werd er in 1998 gebruikgemaakt van respectievelijk retoriek over gevolgen (vooral over zakelijke en financiële gevolgen), over causale attributie (Den Haag en de provincie werden als 'schuldigen' aangemerkt) en over oplossingen (met name door de politiek-bestuurlijke tegenstanders die bestuurlijke samenwerking propageerden).

Zowel het gebruik van metaforen als het gebruik van retorische technieken liep parallel aan de groeiende onvrede over het besluitvormingsproces vanaf mei 1998. De oorlogsmetaforiek nam sterk toe toen de provincie haar plannen bekendmaakte. Hetzelfde gold voor de grote aantallen morele oordelen, die met name bij burgers en bij politiek-bestuurlijke tegenstanders waren te vinden.

6. Conclusie: macht en verantwoordelijkheid onder vuur

De berichtgeving over het herindelingsproces laat zien hoe er tijdens een beleidsproces steeds meer onvrede kan ontstaan over het optreden van politici en bestuurders. Binnen het geheel van de berichtgeving in 1998 was de onvrede over de legitimiteit van het besluitvormingsproces uiteindelijk de meest voorkomende verhaallijn. Een verhaallijn die bovendien werd versterkt door het gebruik van de metaforen 'annexatie is dreiging' en 'annexatie is oorlog' en door het grote aantal morele oordelen dat in de retoriek binnen deze verhaallijn aanwezig was. De legitimiteit van het besluitvormingsproces werd ondermijnd door de grote onvrede over de wijze waarop de voorstanders van herindeling omgingen met hun macht. Dit terwijl de symbolische machtsuitoefening van de politiek-bestuurlijke tegenstanders groot was. Zij genoten het vertrouwen van burgers en kregen zelfs massaal steun in hun pogingen om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Burgers zijn zeer nadrukkelijk aanwezig geweest in de berichtgeving en ze hebben zich daarbij kritisch opgesteld. Daarnaast hebben ze via een breed scala aan politieke participatievormen massaal hun onvrede geuit (Verhoeven 2006).

Door hun onvrede over het besluitvormingsproces te uiten hebben politici en actieve burgers samen de voorstanders van herindeling ter verantwoording geroepen. Dit was echter een eenzijdig proces. Burgers en de politiek-bestuurlijke tegenstanders oefenden klaagmacht uit over degenen die beschikten over de grootste feitelijke macht (daadmacht) en die bovendien in de positie waren om zelf de macht van het oordeel uit te oefenen (vgl. Witteveen 1989: 82). De politiek-bestuurlijke voorstanders waren op geen enkele manier genoodzaakt om verantwoording af te leggen, hetgeen in de loop van het proces de onvrede vermoedelijk alleen maar versterkte. De politiek-bestuurlijke tegenstanders en actieve burgers keken de macht in het gezicht en ze eisten verantwoording, maar die kwam er niet. Wel heeft de druk van de publieke opinie, begeleid door massaal protest van actieve burgers, ertoe geleid dat de herindelingsplannen in de loop van het omstreden beleidsproces drastisch werden ingeperkt. De grote aandacht voor de onvrede heeft de klaagmacht van de tegenstanders van herindeling waarschijnlijk versterkt, omdat politieke besluitvorming steeds gevoeliger lijkt te worden voor kritiek en onvrede via de media. Hierbij lijkt te gelden: wie via de media kritiek uit op machtsuitoefening en verantwoording eist, beperkt de schade van omstreden beleid.

Noten

1 Deze titel is een citaat dat is ontleend aan Willem Witteveen (1989: 81-82).

2 Een gedetailleerde empirische verantwoording van de keuzen geef ik in mijn proefschrift, dat naar verwachting in 2007 zal verschijnen.

Literatuur

Bourdieu, P. (1991) *Language & symbolic power.* Edited and introduced by John. B. Thompson, translated by Gino Raymond and Matthew Adamson, Cambridge: Polity Press.

Bovens, M.A.P. (1989) 'De veelvormigheid van verantwoordelijkheid', pp. 17-41, in M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen, *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Entman, R.M. (1993) 'Framing: toward clarification of a fractured paradigm', *Journal of Communication*, 43, 4: 51-58.

Entman, R.M. (2003) 'Cascading activation: contesting the White House's frame after 9/11', *Political Communication*, 20: 415-432.

Gamson, W.A. & A. Modigliani (1989) 'Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach', *American Journal of Sociology*, 95, 1: 1-37.

Koopmans, R. (2004) 'Movements and media: Selection processes and evolutionary dynamics in the public sphere', *Theory and Society*, 33: 367-391.

Lakoff, G. & M. Johnson (2003) *Metaphors we live by*, Chicago and London: The University of Chicago Press (herziene uitgave van de oorspronkelijke uit 1980 met een nieuw nawoord).

McLeod, D.M., G.M. Kosicki & J.M. McLeod (2002) 'Resurveying the boundaries of political communications effects', pp. 215-267, in J. Bryant & D. Zillman, *Media effects. Advances in theory and research*, Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

Mok, A. (2004) *Grondoorlog: de jarenlange strijd om stadsprovincies en gemeentelijke herindeling in politiek Den Haag*, Amsterdam: Van Gennep.

Pan, Z. & G.M. Kosicki (1993) 'Framing analysis: an approach to news discourse', *Political Communication*, 10: 55-75.

Schuyt, C.J.M. (1982) *Ongeregeld heden: naar een theorie van wetgeving in de verzorgingsstaat. Inaugurele rede Rijksuniversiteit Leiden*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Tweede Kamer (2000-2001) *Memorie van toelichting. Gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving*, 27598, nr. 3.

Verhoeven, I. (2006) 'Burgers als toezichthouders bij publieke besluitvorming', pp. 83-97, in J. Grin, M.A. Hajer & J.W. Versteeg, *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Amsterdam: Aksant.

Witteveen, W.J. (1989) 'De retorische constructie van verantwoordelijkheden. Naar een interpretatie van de paspoortaffaire', pp. 81-99, in M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen, *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

19
OEFENEN IN COÖPERATIEVE MORAAL

André Hoekema, hoogleraar rechtspluralisme aan de Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

Mensen worden steeds mondiger, institutionele bindingen steeds losser. Sociale verbanden zoals de onderneming en het openbaar bestuur worden als losse netwerken voorgesteld. Een vaste toedeling van bevoegdheden met een geregelde verantwoordelijkheid van een directeur of van een wethouder is in deze complexe situaties vaak niet of weinig effectief. Gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokkenen voor een gemeenschappelijk gedragen doel lijkt dan veel effectiever. Komt dit voor? Tonen mensen in zulke open situaties een coöperatieve moraal? En zo ja: wat is er nodig om mensen het vertrouwen te geven dat deze riskante offerbereidheid niet tegen hen gebruikt wordt?

Dat ik begin met de vraag naar het bestaan van een coöperatieve moraal heeft te maken met mijn belangstelling voor een moraal van wederkerigheid. Allereerst volgt dan ook een uitleg over wederkerigheid, daarna wordt de 'horizontaal' wordende onderneming besproken, vervolgens het 'horizontaal' bestuur. Tot slot, als blijkt dat de coöperatieve moraal voorkomt, onder welke voorwaarden dan?

2. Wederkerigheid

Er zijn mensen die zich inzetten voor anderen en voor, zoals zij het zien, de gemeenschappelijke zaak, erop vertrouwend dat deze inzet weliswaar niet direct wordt terugbetaald, maar toch niet vergeten wordt. Men beseft goed dat er geen bindend contract is afgesloten dat garandeert dat er op tijdstip X een gelijkwaardige bate terugkomt (directe ruil). Maar er wordt op vertrouwd dat het offer niet

wordt vergeten en dat de anderen zich later, omgekeerd, voor hem zullen inzetten (indirecte ruil). Volgens Pessers (1994: 94) gaat het hierbij om een alternerende ongelijkheid: "Een verhouding wordt als rechtvaardig ervaren wanneer in de loop van de tijd over en weer 'verevend' wordt. Door de keten van geven, ontvangen en teruggeven staan partijen in wisselende posities van gerechtigd en verschuldigd zijn tegenover elkaar. Juist deze wisseling van posities houdt de keten en daarmee de loyaliteit en cohesie in stand." Ongelijkheid in wat mensen behoeven of kunnen bijdragen is de aanleiding tot deze vorm van wederzijdse offerbereidheid, van solidariteit. Dit leidt tot een relatie van wederkerigheid, scherp te onderscheiden van de transactie in de vorm van de directe ruil, door Pessers mutualiteit genoemd.

We kennen deze wederkerigheid uit kleinschalige samenlevingen: je gééft, niet om morgen iets van dezelfde waarde terug te krijgen, maar om er een waardevolle relatie mee te onderstrepen waarbinnen ook jouw lot een zorg voor de anderen zal blijken te zijn. Na onbaatzuchtig geven heb je die, door sterke sociale druk begeleide, solidariteit verdiend. Wat je precies moet geven en waarop je later mag rekenen, dat zijn zaken die, anders dan bij het gelijk oversteken, niet scherp te bepalen zijn. Primair eist dit een morele gezindheid, een besef van onbepaalde plicht. Ik laat de vraag rusten of er bij wederkerigheid niet veeleer van een 'natuurlijke wij-emotie' moet worden gesproken, of, het tegenovergestelde, van een voortbrengsel van rationeel kiezende individuen (zie De Boer 2006).

Deze wederkerigheid kent vele gedaanten en wortelt in een wederzijdse herkenning van lotsverbondenheid (solidariteit). Eén gedaante ervan is de bereidheid om eenzijdig te investeren in situaties waarin het aankomt op loyale samenwerking, dus in de open situaties die we hieronder gaan behandelen, waar taakvoorschriften, hiërarchische verantwoordelijkheid en sancties ontbreken of niet (meer) werken.

Bestaat een dergelijke, coöperatieve moraal nog wel in onze grootschalige samenleving van mondige mensen? Men zou kunnen denken: alleen in (sommige) familierelaties en onder vrienden. Maar wat blijkt: een dergelijke solidaire moraal bestaat daarbuiten ook. Zo vormt zij het draagvlak van arrangementen van zorg en herverdeling in een verzorgingsstaat als de onze: je draagt bij voor anonieme anderen, in het vertrouwen dat als jij ziek en oud bent, weer anderen voor jou zullen opkomen.

Hoe zit het nu in domeinen waar de wederkerigheid niet (meer) krachtig institutioneel is verankerd, maar door de mondige mens zelf moet worden opgebracht? Ik behandel zowel een doelgericht en instrumenteel verband als een onderneming, als een op waarden gerichte organisatie als het openbaar bestuur. Anders dan men wellicht zou verwachten, blijkt bij beide een coöperatieve moraal een kernvoorwaarde en -mogelijkheid te zijn voor goede samenwerking van alle betrokkenen.

3. Een coöperatieve moraal in de onderneming

> "Maar bij ons is er bijvoorbeeld geen baas die zegt: ik wil dat je dit of dat doet en ik controleer jou. Mensen hebben hier een capaciteitsprofiel en kunnen op het intranet zien voor welke projecten ze in aanmerking komen. Voor elk project moeten ze een soort sollicitatiegesprek met de producent en de projectleider voeren. (...) Je bent een soort ondernemer in je eigen onderneming."
> "Wij willen een cultuur waarin mensen zichzelf kunnen verwezenlijken en een heel andere band met elkaar hebben dan een zakelijke."
> "Mensen krijgen behoefte op een andere manier beloond te worden, in een andere omgeving te werken. Wij zeggen wel: bedrijven verschuiven van productiefabrieken naar existentiële gemeenschappen."
> "Het gaat er om dat je vrij bent om je eigen keuzes te maken en dat je jezelf goed observeert: wie ben jij nou? Is je beeld van jezelf wel juist? Doe jij nou precies wat je wilt?"
>
> *Het Parool*, 18 april 2001

De Nederlandse ondernemer die hier aan het woord is mikt op *entrepreneurial governance* (Du Gay 1997). In zo'n ondernemingsstructuur worden hiërarchie, vaste regels, duurzame verhoudingen en vastgelegde taken geschuwd. Hier draait het om de medewerker die eigen baas is. Werken wordt een belevenis waarin de medewerker zijn eigen potentieel ontwikkelt: "Contemporary programs of organizational reform characterize employment not as a painful obligation imposed upon individuals, not as an activity undertaken to meet purely instrumental needs, but rather as a means of self-development." Dit ondernemende individu "is considered to be continuously engaged in a project to shape his or her life as an autonomous, choosing individual driven by the desire to optimize the worth of its own existence" (Du Gay 1997: 156-157).

De komst van de nieuwe werknemer loopt synchroon met een belangrijke economische verandering: die van de industriële economie naar de diensteneconomie (Junggeburt 2000). Binnen deze diensteneconomie draait het onder andere om beweeglijkheid die nodig is om de voortdurend wisselende wensen van omgeving en klanten te kunnen bedienen. Daarom moet een zelfstandige en competente werknemer in de frontlijn van de onderneming staan. Deze werknemer staat ver boven vaste arbeidstijden, prikklok en commando's, en wordt gestuurd door zelfexpressie en 'werken aan zichzelf'. In ruil voor een grote flexibiliteit legt hij zich erop vast het werk binnen bepaalde termijnen volgens bepaalde kwaliteitscriteria te klaren, wetend dat hij op het resultaat wordt afgerekend. Deze structuur is een zeer vloeiende en de onderneming lijkt op een los samenstel van horizontale netwerken. Van der Heijden (1997: 1840) ziet deze zelfstandige werknemer als kern van de 'nieuwe rechtsorde van de arbeid'.

Hoe voorkomt het bedrijf dat de ruimte die de ondernemende werknemer krijgt – of neemt – louter zelfzuchtig of machtsbegerig wordt benut? Enige contractuele specificatie van wat uiteindelijk van hem verwacht wordt zal vaak wel te vinden zijn, terwijl bovendien de commerciële doelen van de onderneming en algemeen aanvaarde kwaliteitscriteria indicaties geven of de werknemer het over het geheel goed doet. In een instrumenteel verband als een onderneming zal de winst-en-verliesrekening onmatige zelfexpressie weten te dempen. Maar zonder 'ondernemingszin' van de werknemers gaat het niet. Er wordt (impliciet) verwacht dat de medewerkers de aangenomen projecten niet zuiver volgens een moraal van 'voor wat hoort wat' uitvoeren, maar handelen volgens een ongeschreven verplichting om aan het gezamenlijke verband, de onderneming, terug te geven wat men ervan kreeg, dus door waarde te hechten aan een relatiepatroon van welgezinde mensen waarvan men deel uitmaakt. De geciteerde ondernemer spreekt over zijn mensen als leden van een existentiële gemeenschap, een geladen begrip dat solidariteit met gemeenschappelijke doelen suggereert en *free riding* overwint. Het uitoefenen van zo'n coöperatieve moraal is broodnodig wil de netwerkonderneming economisch goed draaien.

Ik besef terdege dat een coöperatieve moraal behoorlijk riskant is. Een wereld van solidaire vrienden kan opeens veranderen in eentje met een heel duidelijke chef die vervolgens gewoon zijn vriendjes ontslaat. Amanda Kluver heeft dit in een column in *NRC Handelsblad* (21 augustus 2001) mooi beschreven: "De over zelfexpressie en persoonlijke experimenten babbelende werknemer zal uiteindelijk worden geconfronteerd met zijn onvermogen om de cultuur van openheid op de werkvloer met de nodige *fine-tuning*, kennis en vaardigheid in te schatten en aan te wenden ten voordele van zichzelf. Zijn collegae en leidinggevenden bleken dat al die tijd wel te hebben gedaan. Hij zal beschadigd worden en afgevoerd worden als hij niet meer in het plan van de instelling past. Net zo hard als dit zonder een contextuele benadering van zijn werk zou gebeuren. Het enige verschil is dat hij zelf heeft mee gesneden aan de stok waarmee men hem slaat." Het is moeilijk nu niet te denken aan talrijke arbeidssituaties waarin de hooggeprezen informaliteit, of gewoon het gebrek aan zorg voor heldere structuren, een realiteit van ongrijpbare chaos en machtsspelletjes verbergt. Hoe meer de intern georganiseerde, verticale macht afkalft, hoe meer ruimte er ook komt voor ontwrichtend gebruik van machtsbronnen. Maar dat is niet het hele, of beter: het enige verhaal.

4. De ondernemende burger in de politiek

In de politiek wordt de *monitoring citizen* gesignaleerd. Volgens Hartman (2001: 35) is dat "de burger (m/v) die graag zoveel mogelijk invloedskanalen tot zijn beschikking heeft. Hij wil actie kunnen voeren, kunnen lobbyen, de mogelijk-

heid hebben van referenda en volksinitiatieven en de mogelijkheid houden van inspraak- en bezwaarprocedures. Hij wil mee kunnen doen aan burger-enquêtes, panels, stadsdebatten, scenarioworkshops, internetdebatten, toekomstconferenties en wijk- en dorpszelfbeheer. Alleen, hij maakt zelf wel uit *of en wanneer* hij al die mogelijkheden echt gebruikt. Daarmee is hij spaarzaam want veel andere zaken zijn gewoonlijk dringender."

Het gaat hier om een mondig én tevens dienstvaardig individu. De burger-politicus die van tijd tot tijd meedoet aan bijvoorbeeld interactief (openbaar) bestuur en open planprocessen en dat ziet als een van zijn persoonlijke 'bestaansprojecten'. Deze burger-politicus verdient de naam: ondernemende burger.

Ook hier, in de politieke orde, kunnen we de komst van de ondernemende burger verbinden met het vervloeien van de oude vaste vormen (Hazeu & Kronjee 2003). De institutionele orde van de politiek wordt opengebroken: "De oude procedures moeten op de helling. In de aanpak van de 21e eeuw – die gedeeltelijk hier en daar al wordt toegepast – zijn het individuen die rond een onderwerp vanuit creatieve ideeën een ad hoc meervoudig samenwerkingsverband ontwikkelen." Deze samenwerkingsmodellen tussen overheid en burgers moeten "een alternatief (...) worden voor de verkokerd opererende overheid van de 20e eeuw" (De Rooij 2001: 9). In snel toenemende mate wordt de burger de gelijkwaardige partner van overheden, of het nu gaat om wat formeel het openbaar bestuur heet (bij wetsuitvoering) dan wel de politiek (bijv. bij planvorming). Ik denk nu niet primair aan de burger als klant van een overheidsdienst, maar als medevormgever van beleid. Burgers worden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij beleid, om in open wisselwerking of samenwerking met hen tot voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van beleid te komen (Pröpper & Steenbeek 1999: 16). Bij interactieve beleidsvorming worden onbepaalde beloften uitgewisseld: de overheid verplicht zich om zich open, creatief en niet formeel op te stellen, de burger verplicht zich om tot politiek aanvaardbaar handelen over te gaan: niet alleen te berekenen wat er voor hem bijzit, maar bereidheid te tonen om ook open te staan voor andere belangen. Werken aan je zelf, en tegelijk handelen dat getuigt van een coöperatieve moraal zouden dus, net als in de onderneming, samen kunnen gaan (Van der Heijden & Hoekema 2002). Ook hier verschuift de verantwoordelijkheid van de formeel aangewezen top naar de deelnemers aan een informeel netwerk.

Net als bij de onderneming duikt ook bij interactieve beleidsvorming de gemeenschapsgedachte op. Er vormt zich volgens Maarten Hajer (2000) op de avond van de eerste bijeenkomst een gemeenschap van politiek betrokkenen. Al na kort samen te zijn, blijken mensen bereid tot dienstbaarheid aan de gemene zaak, tot "open met elkaar communiceren en in toenemende mate op zoek zijn naar een wederzijdse binding die resulteert in gemeenschappelijke producten" (De Rooij 2001: 110).

Zijn deze voorbeelden niet wat te utopisch of te marginaal? Laat ik uit de (ruime) marge naar het hart van het hedendaagse openbare besturen gaan, naar het zo alomtegenwoordige 'onderhandelend bestuur'. Ook daar blijkt empirisch gezien de coöperatieve moraal de ziel van het politiek-bestuurlijke proces te zijn.

5. Onderhandelend bestuur en coöperatieve moraal

Onderhandelend bestuur is "een vorm van openbaar bestuur waarbij de publieke besluitvorming inzake voorbereiding, vaststelling en uitvoering van publiek beleid afhankelijk wordt gemaakt van het resultaat van overleg en onderhandeling in een meer of minder duurzaam geheel van relaties tussen bestuursorganen en de ambtelijke staf, en (doorgaans) particuliere organisaties en groepen" (Hoekema et al. 1998: 7). Het gaat om netwerken van samenwerking tussen diverse overheden en particuliere entiteiten, zoals een gevestigde milieugroep, de vereniging van farmaceutische groothandels of de verzamelde zorgverzekeraars. Er wordt binnen zulke horizontale publiek-private netwerken beleid ontwikkeld dat allen, ook het openbaar bestuur, feitelijk bindt, dit in flagrante afwijking van het geldende bestuursrechtelijke model van verticale besluitvorming door bestuursorganen.

Hoe komt het in zulke netwerken tot binding en tot samenwerking? Door wederkerigheid. Er zijn drie typen van zulke publiek-private beleidsvormende netwerken te onderscheiden: belangen-georiënteerde netwerken, netwerken met probleemverbreding en tenslotte probleem-georiënteerde netwerken (Hoekema et al. 1998). In alle typen speelt wederkerigheid een dragende rol, het meeste in het laatste type. Kortheidshalve ga ik daarom alleen op de probleem-georiënteerde netwerken in.

In een probleem-georiënteerd netwerk doet men aan *frame reflexion* (probleemherziening) (Schön & Rein 1994). Tijdens impasses – beleidsproblemen waarvan de aard en de richting van een mogelijke aanpak heftig omstreden zijn – blijken de deelnemers bereid om gebruikelijke probleemdefinities ter discussie te stellen en gezamenlijk te doordenken wat eigenlijk het probleem is. De uiteenlopende kaders van interpretatie blijven botsen, tenzij wordt overgegaan tot gezamenlijke herdefiniëring van het probleem. Is eenmaal deze weg ingeslagen, dan blijken partijen bereid om andere belangenvertegenwoordigers aan tafel uit te nodigen, en zelf(s) ook eigen belangen anders te gaan zien. Deze netwerken zijn open en ongewis van samenstelling. Het wekken van vertrouwen in elkaars welgezindheid is moeilijk, maar het kán. Eens, nog kort geleden, werd jaren onderhandeld en overlegd over de ruimtelijke inrichting van de Bollenstreek. Dit overleg, dat in 1996 uiteindelijk leidde tot het Pact Van Teylingen, genereerde inderdaad het nodige vertrouwen. Zozeer zelfs dat de deelnemers bereid bleken te zijn om de eigen achterbannen uit te leggen dat aanvankelijke belangenposi-

ties ('het milieu gaat altijd voor', 'geen bol er af') moesten worden herzien. "Het eigen belang werd steeds meer gedefinieerd vanuit een breed bewustzijn van een context. Het zelfbeeld van betrokkenen veranderde zodoende: men voelde zich steeds minder de vertegenwoordiger van een belang, steeds sterker een medevormgever aan de eigen streek" (Hendriks & Verhaaren 1996: 17). Hier zien we dat mensen gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor 'de streek' en voor een goede uitkomst van het politieke proces. Een coöperatieve moraal in actie.

De stille kracht en het belang van coöperatieve moraal mogen hiermee geïllustreerd zijn. Samenwerking in onderneming en openbaar bestuur eist veel meer dan de druk van wederzijdse afhankelijkheid, functionele taakverdeling en hiërarchie. Wet, contract en geregelde macht maken plaats voor netwerkachtige verbanden, waarbinnen macht buiten de orde wordt verklaard en verantwoordelijkheid bij een gemeenschap van welgezinde individuen wordt gelegd. Wederkerigheid blijkt niet alleen iets van kleine traditionele gemeenschappen te zijn.

Maar de forse verandering in structuren van verantwoordelijkheid houdt tevens enorme risico's in. Ik verwees al naar machtsgebruik in de open gemeenschap die onderneming heet. En wie vol goede moed start aan open planprocessen in zijn buurt kan na afloop merken dat de deelnemende wethouder zegt: "dank je wel" en vervolgens "zijn verantwoordelijkheid neemt". De oude formele machthebbers en de nieuwe inspraakbonzen, de participatie-elite (witte hoogopgeleide dertigers en veertigers) monopoliseren geregeld het open overleg. Macht, zowel formele als situatieve, doorkruist op vele manieren het proces van open deliberatie en van uitoefening van coöperatieve moraal (zie Van Stokkom 2006: hoofdstuk 2). Maar zonder zo'n zelfgewilde uitoefening van een coöperatieve moraal functioneren deze sociale verbanden niet goed. Wederkerigheid móet, zou ik willen zeggen. Maar hoe bevorder je dat?

6. Hoe bestaat het? De vraag naar stabilisatoren

Dat ondanks de risico's van elite- en *free riders*-gedrag de wil tot vertrouwde samenwerking het op den duur kan winnen, heb ik tot nu toe vooral beschreven als vrucht van een persoonlijke morele gezindheid. Dit is een fragiele basis voor duurzame verhoudingen van wederkerigheid, al is en blijft deze persoonlijke inzet er de basis van. Maar waaraan ontleent men het vertrouwen dat een dienstbare houding niet afgestraft maar juist ooit verevend zal worden? Over condities voor de groei van dit vertrouwen wordt de laatste jaren in ruime mate nagedacht. Dit is een ander essay waard. Maar ik kan er tenminste op wijzen dat vertrouwen gediend is met institutievorming, waarbij instituties dienen te worden opgevat als patronen van regels waarin competenties tamelijk nauwkeurig vastliggen en

gehandhaafd worden. Ik zal twee voorbeelden geven hoe de kwetsbare coöperatieve moraal in dit 'institutionele' perspectief kan worden versterkt, en wel via een externe en een interne benadering.

Extern

Wanneer er niet in de samenleving als geheel geoefend wordt in een coöperatieve moraal, valt er in arbeid en politiek ook niet veel te verwachten. Een effectieve rechtsorde is een belangrijke leerschool: het gaat daarbij (vooral in het burgerlijk recht) om het oefenen in een belangrijke morele prestatie: wederzijdse erkenning als gelijkwaardige contractpartijen, als rechtssubjecten. Verder zijn de al genoemde solidaire arrangementen van verzorging nodig. De veiligheid die men nodig heeft om zich überhaupt aan riskante morele gewoonten over te geven, wordt dus mede geleverd door een stabiele rechtsorde en door een formeel verzekerde solidariteit tussen burgers. Deze statelijke verzekerde solidariteit tussen (betrekkelijk) vreemden noemt Pessers (1999: 194) de rationele vorm van reciprociteit; Salet (1994: 42) spreekt over de rechtssociologische variant van reciprociteit als morele verplichting. Putnam (2001) wijst in dit verband op de betekenis van contacten in het maatschappelijk middenveld waarin 'sociaal kapitaal' wordt opgebouwd dat mensen bemoedigt om zich (soms) in arbeid en in bestuursprocessen onbaatzuchtig op te stellen.

Intern

Daadwerkelijk rekening houden met vaak niet in netwerken vertegenwoordigde belangen, zoals die van vrouwen, minderheden, zwakke groepen, wordt eerder waargenomen in die netwerken waarin de deelnemers zonder binding en mandaat zitten dan in andere (Sol & Glebbeek 1998: 129, 169, zie ook Van Stokkom 2006: 69). Dit suggereert dat er een morele inzet werkzaam is die onderhandelaars ertoe brengt zich los te maken van de organisatorische belangen die de basis zijn voor hun deelname aan het netwerk. Je zou dus zeggen: bindt netwerkdeelnemers niet aan een (strak) mandaat. Alleen dan komt een institutionele vorm in zicht die vertrouwen wekt en dus aan een coöperatieve moraal kansen geeft. Naar zulke vormen wordt al lang gezocht, onder andere door Rijkswaterstaat dat het Protocol Meervoudige Samenwerking ontwikkelde (De Rooij 2001).

7. Conclusie

Coöperatieve moraal bestaat en werkt ook in open situaties waar traditionele instituties hun greep op het handelen deels hebben verloren. Waar hiërarchische verantwoordelijkheid en andere positionele machtsregelingen hun kracht verliezen, treedt niet per se het recht van de sterkste daarvoor in de plaats. Vormen van col-

lectieve verantwoordelijkheid blijken mogelijk en werkzaam te zijn. Het vergt nog veel onderzoek om het empirisch bewijs van deze stelling te verstevigen, maar het existentiebewijs is geleverd. Hierbij is de tweede vraag, 'onder welke voorwaarden', de meest klemmende. Een antwoord is maar zeer ten dele gegeven, maar vooral het belang dat aan de instituties van de (formele) rechtsorde en de verzorgingsstaat toekomt, en aan geregelde vormgeving van de betreffende sociale verbanden, springen hierbij in het oog. Dit gaat in tegen de veronderstelde potentie van totale informalisering van verhoudingen. Wederkerigheid in complexe organisaties kan wel geoefend worden tussen personen die aanvankelijk vreemd voor elkaar waren (en deze persoonlijke kant van de zaak blijft van groot belang), maar eist om duurzaam te bestaan, institutionele voorzieningen, intern zowel als extern. Geven en nemen zoals in een 'grote familie' is een genoegen dat zonder garanties voor gelijkwaardigheid en effectieve wederkerigheid, te veel anderen buiten sluit.

Literatuur

Boer, J. de (2006) *The 'We-perspective'. An explanation of collective action*, Amsterdam: dissertatie Universiteit van Amsterdam (geesteswetenschappen), eigen uitgave.

Bovens, M.A.P. (1990) *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Gay, P. du (1997) 'Organizing Identity. Entrepreneurial governance and public management', pp. 151-169, in S. Hall & P. du Gay (eds.), *Questions of cultural identity*, London: Sage Publications.

Hajer, M. (2000) 'Democratie in deliberatie', *De Groene Amsterdammer*, 18 november 2000: 20-23.

Hartman, I. (2001) 'De overvraagde burger', *De Helling*, 14, 1: 35-37.

Hazeu, C. & G. Kronjee (red.) (2003) *De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld*, Leiden: Stenfert Kroese.

Heijden, G.M.A. van der & A.J. Hoekema (2002) 'Dienen en verdienen: over het moderne individu en de politiek', pp. 89-103, in G.M.A. van der Heijden & J.F. Schrijvers (red.), *Representatief en participatief. Dubbele democratie*, Delft: Eburon.

Heijden, P.F. van der (1997) 'Een nieuwe rechtsorde van de arbeid, Op zoek naar een andere architectuur van het arbeidsrecht', *Nederlands Juristenblad*, afl. 40: 1837-1844.

Hendriks, A. & F. Verhaaren (1996) *De aanloop naar het Pact van Teylingen, procesevaluatie Duin- en Bollenstreekprojekt*, Driebergen: AO, Adviseurs voor Organisatiewerk BV.

Hoekema, A.J., N.F. van Manen, G.M.A. van der Heijden, I.C. van der Vlies & B. de Vroom (1998) *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Huppes, E.A. (2001) 'Brieven', in N.F. van Manen, L.A. Huppes-Cluysenaer & A. J. Hoekema, *Sociale cohesie & rechtspluralisme, een briefwisseling*, NWO conceptuele studies, Programma Maatschappelijke Participatie, Binding en Betrokkenheid, Amsterdam: eigen uitgave.

Junggeburt, H. (2000) *You've got no mail. Arbeid en arbeidsrelaties in de nieuwe economie*, Oratie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam: Vossiuspers.

Pessers, D. (1999) *Liefde, Solidariteit en Recht. Een interdisciplinair onderzoek naar het wederkerigheidsbeginsel,* Amsterdam: dissertatie Universiteit van Amsterdam (rechtsgeleerdheid).

Pröpper, I. & D. Steenbeek (1999) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho (2de druk 2001).

Putnam, R. (2001) 'Over de waarde van sociaal kapitaal', *Facta*, juni 2001: 10-14.

Rooij, A. de (red.) (2001) *Fysica van samenwerking. Naar een krachtenfusie van burgers, bestuurders, bureaucraten en bedrijven*, Zaltbommel: Europese Bibliotheek.

Salet, W.G.M. (1994) *Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen*, WRR Voorstudies en achtergronden V83, 's-Gravenhage: Sdu uitgeverij.

Schön, D.A. & M. Rein (1994) *Frame reflection. Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies,* New York: Harper Collins Publishers.

Sol, E. & A. Glebbeek (1998) *Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur, De positie van derde-belanghebbenden in een tripartite structuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Stokkom, B. van (2006) *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur,* Amsterdam: Amsterdam University Press.

20

WETENSCHAP ALS VOORBEELD VOOR VERANTWOORDE POLITIEK

Gerard de Vries, raadslid van de WRR en hoogleraar wetenschapsfilosofie aan de Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

Als filosofen over politiek schrijven is wetenschap zelden lang uit hun gedachten. Dat geldt voor Plato en voor Hobbes en niet minder voor twintigste-eeuwse auteurs als Dewey, Popper, Polanyi en Latour. Het nogal rommelig ogende politieke bedrijf zou wel wat orde en redelijkheid kunnen gebruiken. Een blik op de wetenschap zou ons kunnen leren hoe dat kan worden gerealiseerd.

Filosofen hebben echter uiteenlopende visies op wetenschap. Dat leidt bij het overdragen van inzichten op dat vlak naar de politiek al snel tot verschillende aanbevelingen. Ik schets in het onderstaande enkele gangbare wetenschapsfilosofische denkbeelden en onderzoek welke consequenties zij hebben voor de vraag wat 'verantwoordelijkheid' in en van de politiek behelst.

2. Wetenschap als model voor politiek

Over een ding kunnen we kort zijn. Wat in de twintigste eeuw door filosofen aan de politiek ten voorbeeld wordt gesteld verschilt van wat Plato en Hobbes voor ogen hadden. Dat komt niet zozeer omdat de wetenschap zich inmiddels ontwikkeld heeft. Radicaal veranderd is de visie op de *aard* van wetenschappelijke kennis. Als wetenschap vervolgens aan de politiek ten voorbeeld wordt gesteld heeft die verandering ingrijpende politiek-filosofische consequenties.

Voor Plato en Hobbes houdt wetenschappelijke kennis waarheid en zekerheid in. Dat is haar essentie, daarin zou zulke kennis zich van ongefundeerde opvattingen onderscheiden. De wiskunde, en in het bijzonder de geometrie, bood

het voorbeeld bij uitstek. In hun onbetwistbaarheid en tijdloosheid toonden Euclides' stellingen hun perfectie. De grondgedachte van Plato's en ook Hobbes' politieke filosofie is simpel: als de maatschappelijke orde op een soortgelijke rationele basis zou berusten, zou in één klap aan al het politieke geharrewar een einde komen.

Waarheid én zekerheid: Hobbes' tijdgenoot Boyle weet al dat dit te veel gevraagd is, maar hij kent ook de uitweg: ook door waarschijnlijkheid te bieden wordt bijgedragen aan wetenschap. In verder onderzoek zou die waarschijnlijkheid worden verhoogd, zodat op den duur zekerheid en waarheid toch binnen bereik komen. Als ideaal bleef het oude beeld dus overeind. Geen beter bewijs van de perfectie van Newtons theorie dan het feit dat zij niet meer veranderd hoefde te worden. Hier was het doel kennelijk al bereikt.

Het was geen filosoof, maar een bioloog die aan deze manier van redeneren een einde maakte. Darwin leerde biologen over soorten te denken in termen van populaties die de uitkomst vormen van langdurige processen van variatie en selectie en die niet door een essentie of een bestemming, maar door gemiddelden over individuele variatie worden gekarakteriseerd. Darwin verklaarde echter niet alleen de oorsprong en variëteit van soorten; hij creëerde ook een nieuwe stijl van redeneren. Daarin wordt afgerekend met essenties, oorsprongen en bestemmingen. Wat er voor in de plaats kwam was een stijl van redeneren waarin contingente oorzaken, onzekere uitkomsten en selectie op basis van probleemoplossend vermogen de hoofdrollen spelen.

In de nieuwe stijl redenerend is 'wetenschappelijke kennis' simpelweg de populatie theorieën die op enig moment aanvaard wordt. Vele oudere theorieën zijn reeds gesneuveld, welke van de huidige theorieën zullen overleven moet nog maar worden afgewacht. Het zal vooral afhangen van welke concurrenten nog op het toneel zullen verschijnen. De wetenschappelijke gemeenschap selecteert en beslist collectief welke theorieën voorlopig als beste uit de bus komen. Zolang er zich geen concurrenten hebben aangediend die het beter doen, worden de bestaande theorieën aanvaard. Onveranderlijkheid is niet langer een teken van perfectie, maar van dogmatisme.

In de nieuwe stijl van redeneren wordt het lot van een theorie losgekoppeld van haar oorsprong of onderbouwing. Dat impliceert niet dat een onderzoeker geen argumenten hoeft aan te dragen voor een theorie. Die argumenten leveren echter daarvoor geen fundering, maar ammunitie in de concurrentiestrijd. Wat daarbij telt zijn de consequenties van een theorie.

De nieuwe stijl van redeneren is door Dewey en Popper ook toegepast op de politiek (Dewey 1927, Popper 1966). Wat we de samenleving noemen is voor Popper een populatie instituties. Veel van die instituties zijn oud en ontstaan zonder enig plan. Zij hebben tal van onaantrekkelijke consequenties en het ligt dan ook

voor de hand te trachten verbeteringen tot stand te brengen. De argumenten, goede bedoelingen of de veelbelovende vergezichten die politici bij nieuwe voorstellen leveren, bieden evenwel geen zekerheid: hoe het nieuwe beleid uitpakt moet ook hier worden afgewacht. Maar door systematisch het beste beleid te kiezen dat beschikbaar is en instituties te ontmantelen die minder goede resultaten leveren, zal stap voor stap maatschappelijke vooruitgang tot stand worden gebracht. Popper spreekt van *piecemeal social engineering*. In een fatsoenlijke samenleving vindt dat selectieproces op democratische wijze plaats.

De nieuwe stijl van redeneren heeft belangrijke politiek-filosofische gevolgen. Plato en Hobbes probeerden voor eens en voor al de grondslagen van een rationele, vreedzame samenleving te formuleren. Uiteindelijk zetten zij hun kaarten op een leider die moet garanderen dat de samenleving niet van het juiste pad afwijkt – de filosoof-koning in het geval van Plato, de Leviathan van Hobbes. Die weg wijzen Popper en Dewey af. De politiek van leiders die een utopische blauwdruk moeten afdwingen zal in dogmatisme en onderdrukking ontaarden, luidt hun bezwaar. Stap voor stap imperfecte instituties vervangen door betere, zonder de illusie te hebben dat perfectie ooit kan worden bereikt, is een verstandiger weg. Politiek wordt daarmee, net als wetenschap, een collectief leerproces. Niet wie de koning moet zijn en welke kwaliteiten en gezag hem toekomen, maar instituties en selectieprocessen staan centraal. In de politieke filosofie van Dewey en Popper is de koning werkelijk onthoofd.

Door het ontkoppelen van enerzijds argumenten en bedoelingen en anderzijds succes heeft de nieuwe stijl van redeneren ingrijpende consequenties voor het denken over de verantwoordelijkheid van politici. Hoe beleid op termijn uitpakt is principieel onzeker. Kan een politicus dan wel voor de uitkomsten van zijn beleid verantwoordelijk worden gesteld? Als succes en falen met onzekerheid zijn omkleed en de uitkomsten van beleid afhangen van tal van factoren waarover de politicus geen enkele controle heeft, waarom zouden we politici dan nog 'afrekenen' op resultaten?

Dat we politici verantwoordelijk stellen voor hun beleid is in de nieuwe politieke filosofie op andere overwegingen gebaseerd dan voorheen. De persoonlijke eer of de kwaliteiten van de politicus zijn niet in het geding. Het verantwoordelijk stellen van politici voor tegenvallende resultaten laat zich nu verdedigen als een manier om het selectieproces te organiseren. Het is nuttig omdat het de aandacht richt op de consequenties van beleid en omdat kritiek hierop tot het verbeteren van beleid aanzet. Een politicus die bekritiseerd wordt omdat de uitwerking van zijn beleid tegenvalt, hoeft zich dus niet persoonlijk te schamen. Hij moet zijn beleid verbeteren of aftreden en zo aan anderen een poging gunnen het beter te doen. Door politici verantwoordelijk te stellen kan het maatschappelijke leerproces zijn beslag krijgen.

Voor politici die zich op hun voortreffelijke karakter, goede bedoelingen of juiste argumenten beroepen, of op het feit wijzen dat zij geen controle hadden over gebeurtenissen die de uitkomsten van het beleid nadelig beïnvloedden, is in een moderne democratie geen plaats. Niet elke journalist en krantenlezer en ook niet elke politicus lijkt zich dat inzicht eigen te hebben gemaakt. Als over politiek en macht geschreven wordt, reageren we vaak nog alsof we door koningen worden geregeerd.

3. Polanyi's *Republic of Science* en de beperkingen van de politiek

Over de nadere uitwerking van de nieuwe politieke filosofie lopen de meningen uiteen. Poppers opvattingen over wetenschap en zijn denkbeelden over de 'open samenleving' zijn wijd en zijd bekend. Dewey's politieke filosofie beleeft sinds enige tijd een opmerkelijke revival. Het werk van Polanyi is minder bekend. Zijn ideeën hebben echter een grote invloed gehad, omdat zij deel zijn gaan uitmaken van het denken van een groep intellectuelen rond Von Hayek die een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de opkomst en verspreiding van het neoliberalisme. De rol van het marktdenken die in deze stroming centraal staat is een van de consequenties van het overdragen van Polanyi's ideeën over wetenschap naar de politiek.

Polanyi introduceert zijn wetenschapsfilosofie met een even simpele als krachtige metafoor (Polanyi 1962). Hij stelt wetenschapsbeoefening voor als het met een team samenwerken aan een gigantische legpuzzel. Werken in afzondering heeft dan weinig zin. Als ieder een stapeltje puzzelstukjes mee naar huis krijgt en het verder in zijn eentje moet zien te klaren, zal er aan het eind van de dag bitter weinig tot stand zijn gebracht. Dat wordt anders wanneer de leden van het team hun werk verrichten 'in het zicht van wat de anderen doen'. Door rekening te houden met wat anderen al tot stand hebben gebracht, zal ieder op een efficiënte manier individueel kunnen bijdragen aan de collectieve taak. Dit is waar het volgens Polanyi in de wetenschap om draait. Hij noemt het "coordination by mutual adjustment of independent initiatives" (Polanyi 1962: 54).

Ook bij Polanyi vindt ontwikkeling van wetenschap plaats door processen van variatie en selectie. Er wordt volgens Polanyi echter niet 'blind' gevarieerd. Omdat prestaties gepubliceerd worden, kunnen onderzoekers reeds bij voorbaat rekening houden met wat anderen hebben gedaan. Het collectieve leerproces mondt uit in wat Polanyi de *scientific opinion* noemt. Die *scientific opinion* geeft richting aan individuele bijdragen. Zij stelt een standaard voor wat van individuele onderzoekers mag worden verwacht. Als iedereen nog aan de rand van de puzzel werkt, heeft het weinig zin dat iemand naar voren komt met een stukje dat duidelijk ergens in het midden thuis hoort. Zonder de autoriteit van de *scientific*

opinion zou in de republiek van de wetenschappen anarchie heersen. Deze autoriteit staat echter niet *boven* onderzoekers, maar beweegt zich *tussen* hen in. De *scientific opinion* is niet op een plaats gelokaliseerd en niet "an opinion [...] held by a single human mind", maar "one which, split into thousands of fragments, is held by a multitude of individuals [...]." (Polanyi 1962: 59) Zij is tegelijkertijd een effect van en een voorwaarde voor "coordination by mutual adjustment of independent initiatives".

Het artikel waarin Polanyi zijn denkbeelden ontvouwt draagt als titel 'The Republic of Science – Its Political and Economic Theory'. Die titel laat zich gemakkelijk verklaren. Polanyi levert in de eerste plaats een soort economische theorie. Hij wijst erop dat "coordination by mutual adjustment of independent initiatives" ook plaatsvindt op de markt, waar door het prijsmechanisme optimale coördinatie van het handelen van kopers en verkopers mogelijk wordt: "the self-coordination of independent scientists embodies (...) a principle which is reduced to the mechanism of the market when applied to the production and distribution of material goods" (Polanyi 1962: 71). Het politieke karakter van Polanyi's theorie bestaat erin dat zij wetenschap beschrijft in termen van de gezagsverhouding tussen individu en collectief. In tegenstelling tot wat Hobbes en Plato meenden blijken vooruitgang en orde mogelijk zonder de leidende hand van een regisseur. Openbaarheid van ieders prestaties en respect voor de *scientific opinion,* de door het netwerk van individuele onderzoekers gedragen traditie, zijn voldoende.

Het kost Polanyi weinig moeite om politieke consequenties uit deze denkbeelden te trekken. In de wijze waarop in de wetenschap wordt samengewerkt vinden we een vereenvoudigd model van een vrije samenleving, schrijft hij. Wetenschap laat zien hoe zelf-gecoördineerd individueel streven de basis kan leggen voor collectieve vooruitgang. Door een juiste combinatie van individueel initiatief, openbaarheid en het gezag van een door individuen gezamenlijk gedragen en gerespecteerde traditie wordt een vrije samenleving en maatschappelijke ontwikkeling mogelijk. De politieke theorieën van Paine en Burke worden zo overstegen (Polanyi 1962: 72).

Polanyi wijst op nog een tweede consequentie. Hij betoogt dat de enige succesvolle manier om wetenschap te besturen erin bestaat onderzoekers hun eigen weg te laten gaan en hen in staat te stellen te doen waar zij goed in zijn: ideeën te ontwikkelen die een plek kunnen krijgen in de lange traditie die we wetenschap noemen. Een centraal gezag zal niet tot betere prestaties leiden en, sterker nog, de ontwikkeling van kennis praktisch tot stilstand brengen. Het verlangen om wetenschap te sturen met het oog op maatschappelijk geformuleerde doelen wijst hij daarom als onzinnig en gevaarlijk van de hand. Achter dat idee mogen nobele motieven schuilgaan, maar het effect ervan zal desastreus zijn. Wetenschap floreert slechts als zij zich zonder inmenging van politiek gezag kan ontwikkelen.

Dezelfde redenering zal later door neoliberale economen worden gebruikt om de invloed van politici op het terrein van de economie aan banden te leggen. Financiële zaken kunnen beter aan de markt worden overgelaten, zo wordt dan betoogd. Inmenging door politici zal slechts suboptimale resultaten opleveren. De maatregelen die politici voorstellen mogen ingegeven zijn door nobele motieven en wellicht het electoraat bevredigen, maar zij frustreren de economische groei. Transparante markten en laissez faire bieden daarvoor betere voorwaarden.

In het model van de vrije samenleving dat Polanyi aan zijn wetenschapsfilosofie ontleent, is voor de politiek dus slechts een bescheiden rol weggelegd. Waar openbaarheid bestaat en de traditie wordt gerespecteerd, kan de politiek terugtreden. Politici mogen ons door normen en waarden te preken op het belang van onze tradities wijzen en moeten via wetgeving openbaarheid garanderen. Voor het overige bestaat hun taak voornamelijk in het afzien van interventies. Een verantwoordelijke politicus wijst dus in de eerste plaats anderen op hun verantwoordelijkheid. De programma's van de eerste kabinetten-Balkenende waren dus eigenlijk al in 1962 geschreven.

4. Problemen en objecten

Polanyi's puzzelmetafoor zal velen bekend voorkomen. Ook Kuhn karakteriseert in *The Structure of Scientific Revolutions*, dat in hetzelfde jaar, 1962, uitkwam, (normale) wetenschap als 'puzzel oplossen'. En net als bij Polanyi wordt door Kuhn het belang van de traditie onderkend. Wie zich niet naar de autoriteit van de *scientific opinion* richt – die we bij Kuhn in de vorm van het 'paradigma' ontmoeten – plaatst zich ook volgens Kuhn buiten de wetenschappelijke gemeenschap.

Kuhn onderkent echter dat er zich af en toe situaties kunnen aandienen waarin de autoriteit van het paradigma ter discussie komt te staan. Als zich zo'n 'crisis' aandient, valt de gemeenschap echter niet volledig uiteen. Hoewel er zich diepgaande meningsverschillen kunnen aandienen en zich vaak communicatieproblemen manifesteren, blijven onderzoekers verbonden. Nog altijd moeten zij om bij te dragen publiceren in hun vaktijdschriften. En ook hun instrumenten verdampen niet spontaan als zich een crisis aandient. Hoe raadselachtig de problemen waarmee de onderzoekers worden geconfronteerd ook mogen zijn, het besef dat er puzzelstukjes zijn die geen voor de hand liggende plaats toegewezen kunnen krijgen wordt gedeeld. Wát ermee moet gebeuren is onduidelijk; dát er iets mee moet gebeuren is evident.

Polanyi ging ervan uit dat wat onderzoekers bindt de *scientific opinion* is. De continuïteit van de wetenschappelijke praktijk in situaties die Kuhn als 'crisis', 'paradigmawisseling' en als 'revolutie' karakteriseert, laat zien dat dit niet het hele

verhaal kan zijn. Het netwerk waarin onderzoekers hun werk verrichten wordt door meer draden gespannen dan alleen opvattingen.

Waaruit bestaat dat netwerk? Om daarvan een beeld te krijgen moeten we volgens de Franse wetenschapsfilosoof Latour eerst onze filosofische bril afzetten en antropoloog worden. We moeten onderzoekers in hun dagelijkse werkzaamheden volgen. Waaraan werken zij? Desgevraagd zullen zij verklaren een ver sterrenstelsel te bestuderen, of processen in de hersenen van Alzheimerpatiënten. Maar als zij zich vervolgens aan het werk zetten liggen noch dat sterrenstelsel noch die hersenen op hun bureau. Waarop zij feitelijk hun aandacht richten zijn stapels artikelen, laboratoriumaantekeningen waarin meetgegevens zijn neergeschreven, reeksen getallen die op hun computerscherm verschijnen, of een berekening die maar niet wil kloppen. Wie had wat anders verwacht? Wie serieus aan een wetenschappelijk probleem wil werken zal om te beginnen ervoor moeten zorgen dat zijn probleem op de vierkante meter van een bureau of op een beeldscherm past. Een groot deel van het wetenschapsbedrijf is er dan ook op gericht om verbindingen te leggen tussen het onderwerp waarnaar een onderzoeker *zegt* onderzoek te verrichten – een sterrenstelsel, hersenprocessen – en het materiaal waarop hij zijn aandacht *daadwerkelijk* richt: datgene wat op zijn bureau ligt. Zulke verbindingen worden gelegd door instrumenten die reeksen getallen produceren, door resultaten die op papier zijn vastgelegd en dus uitgewisseld kunnen worden, door eerdere publicaties, door theoretische verbanden, door verwijzingen die in voetnoten zijn vastgelegd. Vóór een onderzoeker aan het werk gaat zijn al talrijke mensen in actie geweest, hebben meetinstrumenten hun werk gedaan, en moet de post zijn bezorgd.

Wetenschap is volgens Latour eerst en vooral een praktische aangelegenheid, een kwestie van het zorgvuldig bouwen en onderhouden van ketens die het sterrenstelsel of hersenproces dat de onderzoeker zegt te bestuderen verbinden met dat waarop hij feitelijk zijn aandacht richt: de papieren die voor hem op zijn bureau liggen. Dat tamelijk banale gegeven heeft verstrekkende filosofische consequenties (Latour 1999). De problemen waarop een onderzoeker zich richt bevinden zich zo bezien immers niet in zijn geest, niet in de traditie, niet in de natuur, noch in de speciale ruimte die Popper ervoor reserveerde en die hij Wereld-3 noemde (Popper 1972: hoofdstuk 4). Zij liggen op zijn bureau. Het *object* waaraan de onderzoeker wetenschappelijk werkt komt tot stand in dat netwerk van verbindingen dat op zijn bureau eindigt. Als de post niet meer wordt bezorgd en de meetgegevens van het observatorium op La Palma Amsterdam niet bereiken, kan een astronoom misschien wel aan zijn verafgelegen sterrenstelsel denken, maar het niet bestuderen. Wat we het verwerven van kennis noemen bestaat dan ook uit het verlengen of versterken van bestaande verbindingen, of het leggen van nieuwe verbanden. Een onderzoeker lost zijn problemen op door nieuwe

connecties te maken. Daarvoor worden heel uiteenlopende middelen gebruikt: instrumenten die data produceren, grafieken waarin deze worden samengevat, en boeken en artikelen waarin nieuwe verbanden worden gelegd en die uiteindelijk op het bureau van andere onderzoekers terecht zullen komen. Daar aangekomen zullen zij de interesse van andere onderzoekers wekken. Dan moeten die artikelen wel geschreven zijn in een vorm die deze collega's in staat stelt de bevindingen in verband te brengen met hun eigen probleem. Daarom zal een onderzoeker zich de moeite getroosten om aan standaarden te voldoen. Niet omdat de 'traditie' dat eist, maar omdat zijn publicaties anders niet gelezen worden en geen rol zullen spelen in de verdere uitbouw van het netwerk.

Latour presenteert wetenschap als een primair praktische aangelegenheid, als een kwestie van het met uiteenlopende middelen tot stand brengen van ketens die zowel uit menselijke zowel als niet-menselijke elementen bestaan: conventies, teksten, instrumenten, materialen waaraan gewerkt wordt, enzovoort. Het geheel van zulke ketens noemt Latour een 'actor-netwerk' (Latour 2005). Wat onderzoekers bindt is dit hybride actor-netwerk en niet een vage traditie, een gemeenschappelijke manier van denken, of een methode. Het bijzondere karakter van wetenschap – zeg maar haar rationaliteit – steekt in de lengte en de zorgvuldigheid waarmee zulke ketens gebouwd, gedocumenteerd en onderhouden worden, in de tijd die genomen wordt om verbanden te testen en de bereidheid om zo nodig een oud actor-netwerk op te rollen en door een nieuw te vervangen. Wie geen tijd of geduld heeft om zich met details bezig te houden, plaatst zichzelf buiten het wetenschapsbedrijf.

5. Tijd en verantwoordelijkheid

Ook Latour kost het weinig moeite om een overstap te maken van wetenschap naar politiek. Daarbij moeten we echter bedenken dat wetenschap in zijn handen in veel opzichten haar bijzondere karakter heeft verloren. Zij is een van de vele vormen waarin hybride actor-netwerken worden gebouwd. Politiek is een andere vorm van het bouwen van actor-netwerken. De condities en technieken die gebruikt worden zijn verschillend van die in de wetenschap. Maar ook van politiek valt een antropologische, op de praktijk van het handelen gerichte, analyse te maken.

Ook in de politiek liggen de zaken waarover gesproken wordt – zeg: de stijging van de jeugdwerkloosheid of de effecten van klimaatverandering – niet zelf op de tafel waaraan het kabinetsberaad plaatsvindt, noch op het katheder waarachter de parlementariër plaats neemt. Daarop liggen stukken die voorbereid zijn door ambtenaren of een fractiemedewerker, en ook hier bevatten zulke papieren gegevens die tot stand zijn gekomen in lange ketens en gecompliceerde actor-

netwerken. Voordat een politicus het woord voert zijn vele anderen – ambtenaren, de media, onderzoekers – in touw geweest. De actor-netwerken waar het om gaat zijn dus aanzienlijk uitgebreider en complexer dan de lijst telefoonnummers in de mobiele telefoon van de politicus suggereert.

De politicus en de wetenschapper staan beiden voor de taak oplossingen te vinden voor problemen. Zij houden zich beiden bezig met het bouwen en onderhouden van omvangrijke actor-netwerken. De technieken die daarvoor beschikbaar zijn verschillen echter. Waar wetenschappers een uitgebreid instrumentarium ter beschikking hebben en zo nodig vrijelijk nieuwe instrumenten kunnen ontwerpen, is het instrumentarium van de politiek relatief beperkt. Wetgeving en budgettoewijzing vormen de kern. In een vrije samenleving legt de staat zichzelf beperkingen op: regulering, uitvoering, toezicht, inspectie, handhaving en voorlichting kunnen niet willekeurig worden uitgebreid. Waarheid zoeken mag de bouw van hechte en uitgebreide actor-netwerken vereisen, vrijheid vereist dat het net niet te dicht geweven wordt. Die beperking is echter niet – zoals uit Polanyi's betoog volgt – specifiek voor bepaalde sectoren zoals de wetenschap of de economie. Per geval moet beslist worden of elementen in het politieke netwerk opgenomen moeten worden, of dat het beter is ze daar buiten te houden.

De kernvraag die zich daarbij aandient was al door Dewey geformuleerd. Die verstond onder politiek de zorg voor 'publieken' die bestaan uit "all those who are affected by the indirect consequences of transactions to such an extent that it is deemed necessary to have those consequences systematically cared for" (Dewey 1927: 15-16). Waar zich een publiek aandient verlaten we de private sfeer. Er manifesteert zich een publieke zaak en dus dient zich de vraag aan of dit publiek zorg verdient. Die zorg – voor jeugdwerkloosheid of de effecten van klimaatverandering – vormt het 'object' van de politiek. En, net als in de wetenschap, bestaat dat object in politieke zin slechts voor zover er een actor-netwerk aanwezig is, waardoor dat object in enigerlei vorm als probleem op het bureau, de onderhandelingstafel of het katheder van de politicus terecht kan komen. De taak van politici kan dan ook simpel geformuleerd worden: zij bestaat uit het leggen van de daarvoor noodzakelijke verbindingen. Dus roept de politicus belanghebbenden rond de tafel, zet hij zijn ambtenaren aan het werk of vraagt hij om een onderzoek dat de omvang van de klimaateffecten of de jeugdwerkloosheid in kaart brengt.

Politici zijn vanuit Latours filosofie bezien dus net als wetenschapsmensen actor-netwerkbouwers. Hun doel is niet, zoals bij Polanyi, het mogelijk maken van een niet verder geëxpliciteerde 'optimale ontwikkeling' van kennis of economie. Hun taak is te bewerkstelligen dat publieken de zorg krijgen die zij verdienen. Dat moet vaak onder bijzondere condities plaatsvinden en daarin bestaat

naast het beschikbare instrumentarium een tweede verschil met het werk van wetenschappers. Hoe druk die het ook hebben, de zaak waarom het hen gaat heeft de tijd. Uiteindelijk telt hier niet de individuele prestatie, maar de mate waarin de wetenschap als collectief voortgang maakt. Die luxe kunnen politici zich vaak niet permitteren. Het publiek wacht, de media vragen om een quote, de kiezers een standpunt, en in sommige gevallen vereisen ook de gebeurtenissen dat er snel gehandeld wordt. *Hic Rhodus, hic salto* definieert hun bestaan: van politici wordt hier en nu een standpunt en 'daadkracht' verwacht, ook als het materiaal dat op hun bureau ligt en op basis waarvan zij hun beslissingen moeten nemen nog onvoldragen is.

Wie rationaliteit in de politiek zoekt, zal ervoor moeten zorgen dat de condities waaronder gewerkt wordt meer gaan lijken op die van wetenschap – dat gezichtspunt delen alle genoemde filosofen. Wat Latour betreft komt dat eenvoudigweg erop neer dat er in de politiek voor het vinden van oplossingen voor problemen meer tijd genomen wordt dan veelal wordt gedaan, en dat de verbindingen tussen het publiek dat in het geding is en de problemen die op het bureau van de politicus belanden, net als in de wetenschap zorgvuldig worden gelegd.

Filosofen die over politiek schrijven kijken opvallend vaak met een oog naar de wetenschap. Het is dan zaak om een adequaat beeld van wetenschap te hebben. Dan hoeven we niet zoals Plato onze kaarten te zetten op een verstandige leider, of de macht aan Hobbes' Leviathan overdragen. Ordening kan, zo leerde Polanyi, ook zonder centraal gezag tot stand komen. Daarvoor is openbaarheid vereist. Maar we kunnen het stellen zonder de autoriteit van een vage traditie. De politicus moet ervoor zorgen dat er actor-netwerken tot stand komen die de zaak van het publiek op een behoorlijke manier op zijn bureau brengen. Of het beleid dat daarna geformuleerd wordt zal slagen blijft dan nog steeds onzeker. Toch wordt de politicus op zijn resultaten beoordeeld. Dat bevordert het maatschappelijk leerproces. Maar zijn taak en verantwoordelijkheid ligt uiteindelijk op een ander vlak: hij moet ervoor zorgen dat uiteenlopende publieken de zorg krijgen die zij verdienen.

Literatuur

Dewey, J. (1927) *The Public and Its Problems*, Athens: Swallow Press.

Kuhn, T. S. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: Chicago University Press (2nd ed).

Latour, B. (1999) *Pandora's Hope – Essays on the Reality of Science Studies*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

Latour, B. (2005) *Reassembling the Social – An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford: Oxford University Press.

Polanyi, M. (1962). 'The Republic of Science – Its Political and Economic Theory', *Minerva* 1: 54-74.

Popper, K. R. (1966) *The Open Society and its Enemies*, London: Routledge (4th ed).

Popper, K. R. (1972) *Objective Knowledge – An Evolutionary Approach*, London: Oxford University Press.

DEEL V

Universiteiten en intellectuelen

21

VAN WUB NAAR MUB: DE TELOORGANG VAN DEMOCRATIE IN DE UNIVERSITAIRE ORGANISATIE

Nico Wilterdink, hoogleraar cultuursociologie aan de Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

Democratie in organisaties – gelijkheid van zeggenschap, controle van onderop, deelname van velen aan de besluitvorming – is een veelvuldig beleden maar in de praktijk omstreden ideaal, dat in sterk wisselende mate wordt nagestreefd en gerealiseerd. Sommige organisaties vertonen op dit punt een grote continuïteit, in andere vinden soms drastische en schoksgewijze veranderingen plaats. Van dat laatste levert de ontwikkeling van de Nederlandse universiteiten in de afgelopen vijftig jaar opvallende voorbeelden.

Tot in de jaren zestig van de vorige eeuw kenmerkten de Nederlandse universiteiten zich door een traditionele corporatieve structuur, waarin de hoogleraren elk voor zich en in collegiale verband de dienst uitmaakten, bijgestaan door een kleine bureaucratie onder toezicht van 'curatoren'. Die structuur werd met de Wet Universitaire Bestuurshervorming (WUB) in 1971 geëlimineerd, om te worden vervangen door een min of meer democratisch model, dat aan alle leden van de universitaire gemeenschap zeggenschap toekende. Maar een kwart eeuw later maakte dit plaats voor iets wat zo ongeveer het tegendeel ervan vormt, een steil hiërarchische organisatiestructuur.

Welke gevolgen, welke voor- en nadelen hebben deze omslagen met zich meegebracht? En hoe deze transformaties te verklaren? Dat zijn de centrale vragen die dit essay – zeer onvolledig – wil beantwoorden. Daarbij richt ik me speciaal op de veranderende positie van de professionele kern van de universitaire organisatie, het wetenschappelijk personeel.

2. Democratisering van de universiteit

De universitaire hervorming van 1971 kan worden gezien als resultaat van twee strevingen die in zeker opzicht elkaars antipoden waren: het bestuurlijke streven naar stroomlijning van de universitaire organisatie en het streven naar democratisering van de kant van, vooral, studenten. De eerste kwam voort uit een toenemend besef dat de aloude hooglerarenuniversiteit, met als hoogste orgaan een senaat waarin alle hoogleraren zitting hadden, niet meer houdbaar was in een tijd dat de studentenaantallen explodeerden (Schuyt 1991: 354) en de universiteiten navenant in omvang en complexiteit toenamen. De oplossing voor de problemen werd in eerste instantie gezocht in een versterking en stroomlijning van het bestuur: hoogleraren moesten bestuurlijk worden ontlast, fulltimeberoepsbestuurders zouden de universiteiten daadkrachtiger en efficiënter moeten maken. Zo stond het in het rapport-Maris uit 1968 dat in opdracht van de Academische Raad was opgesteld (Academische Raad 1968).

Dit rapport verscheen precies in het jaar waarin in Parijs en andere plaatsen in de wereld studentenopstanden uitbraken, en ook Nederlandse studenten door de geest van de revolutie werden aangeraakt. De contestatie maakte deel uit van een bredere, vooral door jongeren gedragen democratiseringsbeweging (Lammers 1970, Kennedy 1995). Studenten eisten zeggenschap aan de universiteit op, waarbij de voorstellen van Maris *cum suis* als schrikbeeld werden opgevoerd (Boekraad et al. 1968). In de marxistische terminologie die gangbaar werd, definieerden ze zich als (deel van) een uitgebuite klasse, onderworpen aan het autoritaire regime van docenten en bestuurders en vervreemd van hun studie. Maar ook ruimere maatschappelijke belangen zouden met universitaire democratisering zijn gediend: de gevestigde wetenschap die dienstbaar was aan 'de status quo' zou hierdoor plaatsmaken voor een kritische, emancipatorische, bevrijdende wetenschap. Democratisering van de universiteit zou zo uiteindelijk bijdragen aan democratisering van de samenleving.

Buiten de kringen van radicale studenten werd die redenering door weinigen gevolgd, maar de gedachte van democratisering van de universiteit als zodanig kon op brede sympathie rekenen. Dat gold ook voor politici, bij wie pragmatische en meer ideële motieven vaak moeilijk te onderscheiden waren. In 1969, kort na de geruchtmakende bezettingen van universiteitsgebouwen in Tilburg en Amsterdam, presenteerde de minister van onderwijs, G. Veringa, een nota waarin hij vergaande democratische hervormingen van de universitaire organisatie aankondigde. Een jaar later werden die neergelegd in het voorstel voor de Wet Universitaire Bestuurshervorming. Typerend voor de brede consensus over de wenselijkheid van democratisering was dat de minister behoorde tot de Katholieke Volkspartij (KVP), die met twee kleinere protestants-christelijke partijen

en de liberale VVD een centrum-rechts kabinet vormde, terwijl de linkse oppositie tegen het wetsvoorstel stemde omdat de hierin vervatte democratisering naar haar oordeel niet ver genoeg ging.[1]

Afgemeten aan de ideeën over 'directe democratie' die onder studenten circuleerden, was de nieuwe wet inderdaad heel voorzichtig en gematigd, reden voor studenten om deze als puur 'technocratisch' te 'ontmaskeren'. De WUB had de kenmerken van een compromis, dat aan de verlangens van verschillende groepen tegemoetkwam. Aan de studenteneis van 'medezeggenschap van alle geledingen op alle niveaus' werd voldaan, maar ook werd met de nieuwe wet beoogd de effectiviteit van het universiteitsbestuur te vergroten en controle door de overheid te waarborgen. Aan de top van de organisatie kwamen de controlerende Universiteitsraad (UR) en het uitvoerende College van Bestuur (CvB). De leden van de UR werden in overgrote meerderheid door en uit drie onderscheiden geledingen gekozen: wetenschappelijk personeel, overig personeel en studenten. Een volledig parlementair of radendemocratisch stelsel was dit niet (wat voor de linkse oppositie voldoende reden was om tegen het wetsontwerp te stemmen): de UR kon het CvB niet wegsturen, en het College was ook aan de minister verantwoording verschuldigd. De faculteiten en subfaculteiten werden bestuurd door (sub)faculteitsraden, die eveneens door en uit de drie geledingen werden gekozen. Het laagste, uitvoerende niveau werd gevormd door vakgroepen. Dit model van geledingsgewijze representatie spoorde enigszins met de corporatistische leer die rooms-katholieke sociale denkers hadden ontwikkeld: reden te meer voor studenten om het te verwerpen. Toch was de formele zeggenschap die studenten (en overig personeel) kregen toegewezen aanzienlijk, en waarschijnlijk ook uniek in internationaal-vergelijkend perspectief.

Minder opvallend maar zeker zo belangrijk was een ander aspect van de hervorming: wetenschappelijk medewerkers werden van assistenten gepromoveerd tot volwaardige deelnemers aan de universitaire besluitvorming. Met de hoogleraren vormden ze één geleding en de kern van het vakgroepsbestuur. Wel onderscheidden de hoogleraren zich door hun passief kiesrecht: de voorzitters van de vakgroepsbesturen, de decanen van de faculteiten en de rector magnificus werden uit hun rangen gekozen. Stilzwijgend behielden de hoogleraren bovendien het exclusieve *ius promovendi* en de tekenen van distinctie die zij van oudsher genoten, zoals de titel van professor en de toga waarin zij zich bij plechtige gelegenheden hulden. Opmerkelijk genoeg werden deze insignes van statusongelijkheid op geen enkel moment serieus ter discussie gesteld.

3. Het (dis)functioneren van de WUB

De WUB pakte in de praktijk anders uit dan was voorzien. De invoering verliep traag en moeizaam. Zij werd gemarkeerd door reeksen conflicten over de verdeling van bevoegdheden, de wijze van besluitvorming en de vorming van vakgroepen. Aangezien de wet zelf daar geen of onvoldoende uitsluitsel over verschafte, moesten deze zaken in reglementen worden vastgelegd, die langdurig vergaderen vereisten.

Radicale studenten wisten hier en daar in coalitie met een deel van de staf successen te boeken, bijvoorbeeld met de benoeming van marxistisch georienteerde docenten in sociaal-wetenschappelijke studierichtingen. Maar in de loop van de jaren zeventig verloor het marxisme zijn aantrekkingskracht en vervluchtigde het perspectief op een heel andere, emancipatorische wetenschap, waarmee het belangrijkste motief voor studenten om invloed uit te oefenen op de inhoud van de studie verviel. Een meer pragmatische en consumentistische houding tegenover de studie kreeg ook de overhand door de verkorting van de opleidingsduur met ingang van 1982, en de maatregelen van de overheid (verhoging van studiekosten, beperking van beurzen) om snel en efficiënt studeren te bevorderen (Schuyt 1991: 361).

Voor de meeste docenten was dit *disengagement* een welkome ontwikkeling: met de gevreesde aantasting van de academische vrijheid door studentenactivisten bleek het uiteindelijk mee te vallen. De grootste winst lag bij de niet-hoogleraren in het wetenschappelijk corps, wier positie ten opzichte van het oude stelsel aanzienlijk was versterkt. Ze konden nu in collegiaal overleg vormgeven aan onderwijs en onderzoek, zonder bang te hoeven zijn voor hooggeleerde willekeur. Hoogleraren bleven formeel en informeel doorgaans een leidende rol spelen, als toezichthouder, vakgroepsvoorzitter, onderzoekssupervisor, maar het autocratische alleenrecht hadden ze niet meer. Dat was gunstig voor de onderlinge verhoudingen.

Toch waren er voortdurend organisatorische problemen en werd er navenant veel geklaagd over te veel vergaderen, trage en ondoorzichtige besluitvorming, onduidelijke afbakening van bevoegdheden tussen 'bestuur' en 'beheer'. Bij een groot deel van de personeelsleden en studenten was sprake van verregaande onwetendheid en onverschilligheid ten opzichte van de gekozen raden, zoals bleek uit de lage opkomst bij verkiezingen en de moeite om voldoende kandidaten voor raadszetels te vinden (Daalder 1982: 1978). Raadsleden en gekozen bestuurders werden vaak overvleugeld door de fulltimebeheerders, die over het geld en de gebouwen gingen en onder toezicht stonden van het College van Bestuur. Enerzijds was er de kritiek dat de democratie waar de WUB voor heette te staan in de praktijk weinig voorstelde, anderzijds klonk het geluid dat de WUB efficiënte

besluitvorming verhinderde en noodzakelijke vernieuwingen blokkeerde. Vakgroepen, zo meenden sommigen, beschermden gevestigde belangen, inclusief die van incompetente stafleden en verschaften onvoldoende stimulansen voor goed wetenschappelijk onderzoek (Zahn 1991: 234-241).

In de jaren tachtig en negentig werd de WUB-structuur op verschillende manieren ondermijnd. De regering legde de universiteiten drastische bezuinigingen op en reduceerde daarmee de ruimte voor besluitvorming op universitair niveau.[2] Daarnaast kreeg vanaf 1986 de roep om niveaudifferentiatie en versterking van wetenschappelijk onderzoek gestalte in de vorming van 'onderzoeksscholen' voor promovendi, die zich geheel aan de bepalingen van de WUB onttrokken.

4. Hiërarchisering van de universiteit

De wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie van 1997 vormde een antwoord op de bezwaren die de WUB had opgeroepen. Maar het was een antwoord dat het *top-down*- perspectief van beroepsbestuurders weerspiegelde. Dit kon zich politiek doorzetten, omdat het paste in een maatschappelijk klimaat waarin democratiseringsidealen op de achtergrond waren geraakt en de noodzaak van doelmatigheid en slagvaardigheid voorop was komen te staan. Particuliere bedrijven werden ten voorbeeld gesteld aan publieke organisaties: om bureaucratische verspilling tegen te gaan, zouden de laatste bedrijfsmatig moeten werken. Bureaucraten moesten managers worden, die naar buiten toe inspeelden op de veranderende omgeving en naar binnen toe de kosten bewaakten. Publieke organisaties zoals universiteiten moesten 'ondernemend' worden: eigen inkomsten genereren en een grotere speelruimte krijgen ten opzichte van de overheid.

Deze ideologische beweging naar markt- en managementdenken hing samen met een machtsverschuiving ten gunste van het particuliere bedrijfsleven. Opvallend eensgezind omarmden leidende groeperingen in Nederland deze nieuwe 'noodzaak' van verandering. De no-nonsenspolitiek van de CDA-VVD-kabinetten onder leiding van premier Lubbers werd eerst door een CDA-PvdA-coalitie en vervolgens door de 'paarse' PvdA-VVD-kabinetten vrijwel naadloos voortgezet. De MUB werd in 1996 ingediend door minister van Onderwijs J. Ritzen, afkomstig van de PvdA, en door een ruime meerderheid van de Tweede Kamer aangenomen.

De universiteit is volgens de MUB (net als eerder in de voorstellen van de commissie-Maris) gemodelleerd als een bedrijf. De Universiteitsraad als controlerend lichaam is verdwenen, het centrale gezag ligt ondubbelzinnig bij het College van Bestuur. De leden daarvan worden benoemd door en zijn verantwoording verschuldigd aan een Raad van Toezicht, die vergelijkbaar is met de raad van commissarissen van een NV. Het CvB benoemt en controleert de decanen van de

faculteiten, die de beslissingsmacht hebben over alles wat binnen de faculteit van belang is. De decaan beslist over de onderwijsprogramma's, de examenregelingen en de onderzoeksprogramma's binnen de faculteit, en benoemt de directeuren van onderwijsinstituten en andere leidinggevenden, die aan hem of haar verantwoording verschuldigd zijn. Vakgroepen zijn afgeschaft. Personeel en studenten hebben in deze structuur geen beslissingsbevoegdheid meer, alleen nog een adviserende rol via commissies en inspraakorganen.

De MUB kon niet alleen op ruime parlementaire instemming rekenen, maar riep ook opvallend weinig weerstand op bij de universiteitsbevolking. Het meeste verzet kwam van de kant van studenten, speciaal de Landelijke Studentenvakbond (LSVb), die zich uitdrukkelijk keerde tegen het terugschroeven van de medebeslissingsmacht van studenten tot louter inspraak. Omdat dit vrijwel de enige gearticuleerde kritiek was, kreeg die in de pers en de politiek de meeste aandacht; alsof alleen de positie van de studenten werd aangetast.

Opmerkelijk was het praktisch ontbreken van verzet bij het wetenschappelijk personeel, terwijl juist deze groepering zo sterk aan formele macht en bevoegdheden inboette. Volgens de wet kregen docenten de status van ondergeschikte werknemers die de richtlijnen van de boven hen gestelde bestuurders hadden uit te voeren. Ook nu weer leek de pendule in Nederland extremer dan elders uit te slaan: zoals volgens de WUB studenten een nergens anders vertoonde mate van medezeggenschap hadden, zo legde de MUB een ongekend sterke dominantie van beroepsbestuurders ten opzichte van de uitvoerende professionals vast.

Dat deze professionals zich zo weinig roerden had behalve met het geschetste ideologische klimaat – waar ook zij gevoelig voor waren –, ongetwijfeld tevens te maken met de talrijke klachten waar, zoals hierboven is uiteengezet, de WUB aanleiding toe had gegeven. Dat de universitaire organisatie verandering behoefde, was een breed gedeeld idee, zonder dat het voor de meesten erg duidelijk was wat die verandering zou moeten inhouden. Weinigen verdiepten zich in de voorstellen van de MUB; slechts een enkeling liet zijn gedachten gaan over mogelijke alternatieven. Dit kan verklaren waarom de wettelijke hervorming op zo weinig weerstand stuitte, ook al leek die tegen veler belangen in te gaan.

5. Het (dis)functioneren van de MUB

Maar toen de wetsherziening eenmaal was ingevoerd, was de ontevredenheid over de nieuwe verhoudingen groot en wijdverbreid. Dat komt bijvoorbeeld naar voren in een schriftelijke enquête uit 2001 onder personeel en studenten van de Universiteit van Amsterdam.[3] Op bijna alle vragen antwoordden de meeste respondenten negatief. Zo was een grote meerderheid van de ondervraagde personeelsleden het (zeer) oneens met stellingen als 'De hiërarchisering van de

bestuurlijke verhoudingen binnen de universiteit heeft de effectiviteit van haar besluitvorming vergroot' en 'Er bestaan voldoende mogelijkheden om het beleid van het College van Bestuur te controleren en te corrigeren'. Grote bijval kreeg daarentegen de stelling 'De schaalvergroting van faculteiten en afdelingen heeft de uitvoerende medewerkers (WP en OBP) vervreemd van de algemene gang van zaken'. Volgens verreweg de meeste geënquêteerden waren de verhoudingen ondemocratisch en ondoorzichtig en had de hervorming de besluitvorming niet effectiever gemaakt. Ontevredenheid toonde zich ook in de antwoorden op de open vragen die aan de enquête waren toegevoegd (Droogleever Fortuyn 2001). Daarin werd bijvoorbeeld gesproken van 'te veel directeuren en te veel hiërarchie', 'een baasjescultuur' met 'achterkamertjespolitiek', 'onvoldoende aandacht voor personeel', een 'wildgroei aan voorzitters en directeuren' en van 'tussenregelaars' die 'het budget helpen opsouperen', besluitvorming als 'autocratisch proces', en een 'te weinig doorsluizen van gelden naar de faculteiten' omdat het CvB te veel eigen 'potjes' heeft.

In een landelijke, bij alle universiteiten gehouden enquête over de MUB uit 2004 zijn de meningen wat minder negatief (De Boer et al. 2005). Toch spreekt ook uit deze enquête veel ongenoegen en kritiek, vooral onder het wetenschappelijk personeel. De MUB-structuur als zodanig krijgt van een meerderheid van de respondenten een onvoldoende (p. 79, tabel 25).

Het beeld dat uit de peiling aan de Universiteit van Amsterdam naar voren komt is dat van autocratische bestuurders, die zich meer bekommeren om het imago van de instelling als geheel dan om het onderwijs en onderzoek. Nog scherper gesteld: de 'werkvloer' wordt volgens dit beeld uitgebuit ten gunste van kostbare projecten en een ruim opgetuigd centraal apparaat. De concentratie van macht die de MUB bij de bestuurders aan de top legt, werkt scheefgroei in de hand.

Er zijn gegevens over de UvA die dit beeld lijken te bevestigen.[4] Zo kostten de centrale, niet-facultaire voorzieningen van de universiteit in de jaren 2000-2003 gemiddeld liefst 38,2 procent van het totale budget. Het personeel van de centrale diensten steeg tussen 1997 en 2003 van 573 naar 770 fte, oftewel van 19,1 procent naar 22,8 procent van het totale personeelsbestand. Grote bedragen zijn de afgelopen jaren gereserveerd voor nieuwbouw en renovatie, die voor een deel vanwege te hoog oplopende kosten en te optimistische ramingen inmiddels weer zijn afgeblazen of uitgesteld. Veel geld en energie is gestoken in 'interne communicatie' en in prestigieuze buitenlandse contacten. Ook circuleren er sinds de invoering van de MUB regelmatig klachten over eigenmachtig en autoritair optreden van decanen, afdelingsvoorzitters en onderwijsdirecteuren.

Het zijn dergelijke gegevens en ervaringen die – kunnen we vermoeden – de negatieve oordelen hebben gevoed over de MUB en, meer specifiek, de uitwer-

king daarvan aan de Universiteit van Amsterdam. Nader onderzoek, aan deze en andere universiteiten, zou moeten uitwijzen hoe precies het verband is tussen feitelijke ontwikkelingen, persoonlijke ervaringen, klachten en oordelen over de bestuurlijke verhoudingen.

6. Interpretatie en evaluatie

Universiteiten zijn professionele organisaties: het uitvoerende werk wordt verricht door hooggeschoolde professionals, die eigen maatstaven hanteren en op grond daarvan een hoge mate van arbeidsautonomie claimen. Dit werk leent zich slecht voor standaardisatie en controle van buitenaf, de resultaten ervan zijn niet nauwkeurig meetbaar en de kwaliteit ervan is, althans volgens de professionals zelf, alleen door vakgenoten met een minstens even grote competentie te beoordelen. De ideale professionele organisatie is volgens Mintzberg (1992) dan ook democratisch van karakter; controle en besluitvorming vinden plaats door middel van collegiaal overleg, de dagelijkse leiding bestaat uit ervaren medeprofessionals. In hoeverre de effectiviteit van de organisatie gediend is met maximale – individuele en collectieve – professionele autonomie dan wel externe controle, is overigens een punt van (actuele) discussie (WRR 2004).

Universiteiten zijn professionele organisaties met specifieke kenmerken. De uitvoerende professionals vormen een verre van homogene groep; zij verschillen naar vakgebied, formele rang en informele status. Er is een omvangrijke – en eveneens zeer heterogene – categorie werknemers die niet tot de professionele kern behoren, zoals administrateurs, secretaresses, laboranten, bibliothecarissen, bewakers en kantinepersoneel. In de derde plaats zijn universiteiten publieke organisaties, grotendeels gefinancierd door de overheid, waarvan verwacht wordt dat ze taken ten algemene nutte verrichten. Een vierde kenmerk is dat de voornaamste cliënten van de organisatie, de studenten, een zodanige binding met de organisatie hebben dat zij doorgaans ook als leden ervan worden beschouwd.

Op deze kenmerken moet de formele organisatiestructuur een antwoord geven. Wat bij de MUB echter opvalt, is dat vrijwel iedere notie ontbreekt dat een universiteit als professionele organisatie specifieke eisen stelt aan de bestuursstructuur. Het wetenschappelijk personeel wordt zelfs helemaal niet genoemd. In de passages over 'medezeggenschap' worden alleen de geledingen van 'het personeel' en 'de studenten' onderscheiden, die beide eenzelfde inspraakrol krijgen toebedeeld. Wel noemt de wet hier en daar 'hoogleraren', onder andere in de volgende merkwaardige zin: "Tot het personeel van de universiteit behoren in elk geval de hoogleraren" (art. 9.19, lid 1).

Opvallend is ook dat in de toelichting op de MUB op geen enkele wijze wordt ingegaan op de mogelijke voor- en nadelen van meer en minder democratische

verhoudingen en procedures. Vermoedelijk vormde de perceptie van omslachtige en inefficiënte besluitvorming in het kader van de WUB een voldoende motief om tot hiërarchisering over te gaan, maar dat wordt nergens expliciet vermeld. Veel nadruk legt de Memorie van Toelichting op het belang van 'integraal management' (het samenvoegen van 'bestuur' en 'beheer' onder dezelfde leiding) en de 'verzelfstandiging' van universiteiten, maar waarom dat niet samen zou kunnen gaan met besluitvorming en controle door eenheden van personeel of door hen gekozen lichamen blijft onduidelijk.

Gezien de basiskenmerken van universiteit als professionele organisatie zou het voor de hand liggen te kiezen voor een model waarin de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van het wetenschappelijk personeel voor onderwijs en onderzoek vooropstaat. Dat impliceert een vorm van professionele democratie, waarin bijvoorbeeld de kleinste werkeenheden zichzelf besturen en hun voorzitters kiezen, deze voorzitters faculteitshoofden (decanen) kiezen, die op hun beurt de – of tenminste sommige – leden van het centrale bestuur voordragen. Studenten en niet-wetenschappelijk personeel zouden in zo'n model inspraak ('medezeggenschap') hebben, ongeveer op de manier zoals in de huidige wet is geregeld. Tevens zou voorzien moeten zijn in vormen van externe controle en verantwoording, op een duidelijker en opener manier dan in de huidige wet is vastgelegd.

Een dergelijk model zou nadelen of risico's kunnen wegnemen die aan de MUB-structuur kleven.

- De sterke concentratie van macht bij het centrale bestuur brengt gevaren van scheefgroei en beleidsvoering vanuit een eenzijdige *top-down*-visie met zich mee: financiële en personele middelen worden toegewezen op een manier die het centrale apparaat bevoordeelt ten koste van het uitvoerende werk.
- De concentratie van beslissingsmacht op facultair niveau bij één persoon (de decaan) trekt een bijzonder zware wissel op diens bekwaamheid, integriteit en overlegbereidheid.
- De hiërarchisering en formalisering van de besluitvorming met betrekking tot het onderwijs brengt de professionele speelruimte in gevaar – de ruimte om in overleg met anderen naar eigen inzicht aan het onderwijs vorm te geven.
- De hiërarchische verhoudingen kunnen bij docenten-onderzoekers leiden tot gevoelens van 'vervreemding', niet-betrokkenheid en demotivatie, wantrouwen, miskenning, isolement en, uiteindelijk, zelfs vijandigheid.
- Dit alles heeft uiteindelijk een negatief effect op onderwijs en onderzoek.

Hierboven zijn enkele indicatieve gegevens genoemd die deze stellingen bevestigen. Uiteraard is meer onderzoek geboden om ze te funderen en te specificeren en, waar nodig, te weerleggen of te nuanceren.

7. Conclusie

In deze beschouwing is de ontwikkeling van de organisatiestructuur van de Nederlandse universiteiten beschreven als een opeenvolging van drie wettelijk verankerde modellen: van de traditionele universiteit, gekenmerkt door een *duplex ordo* van zeggenschap van de hoogleraren over onderwijs en onderzoek naast een bureaucratische beheerslijn (formeel geldig tot 1971), via de 'democratische' WUB-structuur (1971-1997) naar het bedrijfsmatige model, vastgelegd in de MUB (vanaf 1997). Deze ontwikkeling kan deels worden verklaard in termen van het (dis)functioneren van de organisatie: ieder nieuw model beoogde een oplossing te bieden voor organisatorische problemen die in de daaraan voorafgaande fase waren ontstaan. Maar deze verklaring is onvolledig: het nieuwe model was niet het enig mogelijke, logische, rationele antwoord op de gerezen problemen. De ontwikkeling van de universitaire organisatiestructuur kan uiteindelijk alleen worden begrepen door haar in een ruimere maatschappelijke context te plaatsen. Die context wordt gevormd door een dominante ideologie, die op haar beurt met veranderende machtsverhoudingen samenhangt. Deze bredere context was in hoge mate bepalend voor zowel de definitie van de universitair-bestuurlijke problemen als voor de voorgestelde oplossingen. Zo werden de problemen van de traditionele universiteit niet als louter technisch-bestuurlijk gezien, maar ook, en in de late jaren zestig in toenemende mate, als tekortkomingen in participatie en medezeggenschap. Zo ook werden in de jaren tachtig en negentig inefficiency, gebrek aan slagvaardigheid en tekort aan ondernemingszin veel nadrukkelijker als problemen gedefinieerd dan voorheen, ook al was er op deze punten feitelijk niet veel veranderd. In beide episodes was het dominante discours eveneens sterk bepalend voor de richting waarin oplossingen werden gezocht. Rond 1970 bestond over de wenselijkheid van democratisering nauwelijks verschil van mening, wel over de mate waarin en de wijze waarop die moest plaatsvinden. In de jaren negentig ondervond daarentegen het terugschroeven van de democratisering weinig kritiek en werd de managementstructuur van grote ondernemingen aan de universiteiten ten voorbeeld gesteld.

Deze afhankelijkheid van en bepaaldheid door een tijdgebonden ideologisch discours geeft tevens aan waarin beide hervormingen tekortschoten. De WUB, zo bleek al snel, droeg sterk het stempel van de tijd waarin hij was gemaakt. Ook van de MUB wordt het ideologisch gebonden karakter duidelijker nu management- en marktdenken onder vuur zijn komen te liggen en het belang van professionele autonomie en zeggenschap van verschillende kanten wordt benadrukt.

Dat een universiteit een ander soort instelling is dan een onderneming kan nu weer gemakkelijker worden opgemerkt dan tien jaar geleden. De MUB was een radicale afrekening met de jaren zestig en zeventig, ironisch genoeg tot stand

gebracht door een minister van een partij die in die jaren haar grootste invloed had. Maar minstens evenzeer als zijn voorganger getuigt de nieuwe wet van ideologische vooringenomenheid. Dat dat nadelen impliceert heb ik in dit essay aannemelijk proberen te maken.

Noten

1 Deze en de volgende paragraaf zijn deels gebaseerd op Daalder (1982).

2 Wat hevige kritiek opriep. Zie bijvoorbeeld Breman & Schuyt (1987), Lorenz (1993).

3 *MUB – UvA. Onderzoek bezinning MUB. Verslag van een enquête onder personeel en studenten*. Ongepubliceerd rapport van het SCO-Kohnstamm Instituut (archief COR, UvA). Aan de enquête namen 219 personeelsleden (uit een steekproef van 941) en 53 studenten (uit een steekproef van 272) deel, wat een nonresponse betekent van resp. 77 procent en 91 procent.

4 Dank aan René Hulst voor het geven van informatie (waar in dit kader slechts spaarzaam gebruik van is gemaakt). Financiële gegevens zijn te vinden op de website van de Universiteit van Amsterdam, de cijfers over het personeel zijn gebaseerd op gegevens beschikbaar gesteld door de Bestuursstaf van de UvA. Klachten over eigenzinnig en onzinnig bureaucratisch beleid worden zo en dan verwoord in het universteitsblad *Folia Civitatis*. Vergelijk ook de verbitterde aanklacht van Van Tillo (2005).

Literatuur

Academische Raad (1968) *Zelfstandige taakvervulling van de universiteit en hogeschool*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Boekraad, H.C., M.J. van Nieuwstadt, T. Regtien & H. Sips (1968) *Universiteit en onderneming. Een analyse van het rapport Maris*, Nijmegen: Unie van Studenten te Nijmegen.

Boer, H. de, L. Goedegebuure & J. Huisman (2005) *Gezonde spanning. Beleidsevaluatie van de MUB. Eindrapport*, Enschede: CHEPS Universiteit Twente.

Breman, J. & C.J.M. Schuyt (red.) (1987) *De bedreigde universiteit,* Leiden: Martinus Nijhoff.

Daalder, H. (1982) 'The Netherlands: universities between the "new democracy" and the "new management"', pp. 173-231, in H. Daalder & E. Shils (eds.), *Universities, Politicians and Bureaucrats*, Cambridge etc.: Cambridge University Press.

Droogleever Fortuyn, E. (2001) *Plus en min van het Amsterdamse MUB-model. Uitwerking van de open vragen van de enquête in het kader van de zelfevaluatie* (ongepubliceerd rapport).

Kennedy, J.C. (1995) *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam/Meppel: Boom.

Lammers, C.J. (1970) *Studenten, politiek en universitaire democratie*, Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.

Lorenz, C. (1993) *Van het universitaire front geen nieuws*, Baarn: Ambo.

Mintzberg, H. (1992) *Organisatiestructuren*, Schoonhoven: Academic Service (vertaling van *Structures in Five*, 1983).

Schuyt, C.J.M. (1991) 'Studeren toen en thans, studenten toen en nu', pp. 353-363, in C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Tillo, G. van (2005) *'Dit volk siert zich met de toga.' Achtergronden van het academisch onbehagen*, Budel: Damon.

WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zahn, E. (1991) *Regenten, rebellen en reformatoren. Een visie op Nederland en de Nederlanders,* Amsterdam: Contact.

22

OORDEEL EN VOORDEEL; OVER VERANTWOORDE BEOORDELING VAN ONDERZOEK

Abram de Swaan, universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

> 'Kwaliteit is aanwijsbaar, maar niet meetbaar.'
> Kees Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat,* p. 317.

1. Inleiding

Mensen met een baan bij de universiteit hebben een vrij beroep, maar dan tegen een vast salaris. Tienduizenden academici doen aan Nederlandse universiteiten in alle vrijheid onderzoek dat ze zelf uitgekozen hebben. Als ze al verantwoording hoeven af te leggen, dan is het allereerst aan hun eigen vakgenoten. Daarom publiceren ze hun bevindingen met regelmaat in wetenschappelijke tijdschriften. Zo eens in het jaar moeten zij zich bovendien verantwoorden tegenover de bestuurders van hun afdeling en dat doen ze met een verslag van hun prestaties. Eens in de vijf jaar wordt de onderzoeksgroep als geheel geëvalueerd door een externe commissie. Veel meer wordt er niet gevraagd. Dat is een grote weelde en dat moet zo blijven. Vandaar dat bij de minste bemoeienis van buitenaf of hogerhand een geweldig geknor weerklinkt om de bemoeials af te schrikken.

De meeste universitaire onderzoekers zijn habituele zelfuitbuiters. Ze zitten ver buiten de kantooruren nog vergenoegd een boek te lezen of een stuk te schrijven. Alleen al daarom is het niet verstandig ze in te snoeren in tijdroosters of taakschema's. Dat maakt verantwoording en beoordeling niet overbodig, maar het moet dan wel spaarzaam, effectief en eerlijk gebeuren.

Bijna iedereen die werkt aan de universiteit doet liever onderzoek dan onderwijs, liever onderwijs dan bestuur. Onderzoek is niet noodzakelijk een plezieriger

bezigheid dan onderwijs, maar het geeft meer aanzien bij collega's en het houdt de illusie in stand dat er een kans rest, hoe klein ook, op wereldroem en postume glorie.

Veel wetenschapsmensen hebben plezier in bestuurswerk, maar ze moeten tegenzin veinzen, omdat het te banaal geacht wordt voor hun geestelijk gestel en het ze van hogere besognes af zou houden. Dat behoort allemaal tot de academische aanstellerij en juist de academici die zich het scherpste afkeren van het academisch milieu munten daarin uit (Karel van het Reve was het briljantste voorbeeld).

Tot beoordeling van bestuurswerk komt het zelden of nooit. Daar zorgen de bestuurders wel voor, want die regelen immers de beoordelingen. Maar toch is het niet zo moeilijk. Als onder het bewind van een bestuurder de begroting sluit en er goed onderwijs en goed onderzoek verricht wordt, dan zal zo iemand wel een goed bestuurder zijn.

Dat verschuift het probleem. Allereerst naar het onderwijs. Eigenlijk is er maar één criterium: als aan het eind van het trimester uit de tentamens blijkt dat de studenten kennelijk van alles weten en kunnen wat ze eerder niet wisten of niet konden, dan heeft de docent dus een goed college gegeven. De miljoenen aan de computer opgevoerde evaluatieformulieren die de studenten moesten invullen voegen daar weinig of niets aan toe.

Vreemd genoeg telt de beoordeling van iemands onderwijs niet echt mee. Waar het aan de universiteiten om draait is iemands standing als onderzoeker. En juist bij de beoordeling van al dat onderzoek gaat het maar al te vaak en deerlijk mis, vooral in de mens- en maatschappijwetenschappen, dus bij alfa en bij gamma. Dat komt doordat in de oordeelsvorming een vreemd fetisjisme zich verbreidt, een afgodische aanbidding van het Cijfer.

2. Beoordeling van onderzoek

De onderzoeksplaatsen en de onderzoeksgelden moeten worden toegewezen aan de geleerden die ze vanwege hun prestaties het meest verdiend hebben. Daarom is het nodig die onderzoekers, solo of in groepsverband, op hun merites te beoordelen. Maar hoe beoordeel je wetenschappelijk werk, en moeilijker nog, hoe beoordeel je wetenschappelijk werk dat nog niet eens verricht is, maar dat in de subsidieaanvragen op voorhand wordt omschreven?

Natuurwetenschappen, sociale wetenschappen en geesteswetenschappen verschillen, maar in gradaties; er bestaat geen scherp onderscheid tussen de ene en de andere categorie. Binnen de exacte wetenschappen spelen meting en getal een grotere rol dan in de maatschappijwetenschappen en een veel grotere dan in de geesteswetenschappen. En, in de beoordeling van die verschillende wetenschapsgebieden is het net zo.

Prestaties van natuurkundigen zijn vrij goed af te lezen uit het aantal van hun publicaties in gerenommeerde tijdschriften en vooral uit het aantal citaten dat die artikelen hebben opgeleverd in de publicaties van collega's. Bij de beoordeling van de exacte vakken gaat het ongeveer toe als bij hardlopen of verspringen: chronometer en meetlat zijn voldoende. In de sociale wetenschappen is dat al veel moeilijker. Daar bieden vechtsport of schoonspringen een betere vergelijking: een jury van echte kenners bepaalt het puntental op grond van criteria die ze nog net aan leken kunnen uitleggen. In sommige geesteswetenschappen, en ook in de kunsten, gaat het meer toe als bij een missverkiezing. De jury komt tot een oordeel volgens een combinatie van maatstaven, maar het is niet goed mogelijk die helemaal te verwoorden en het ene onderdeel (wipneusje, kersenmond) af te wegen tegen het andere (pretoogjes, krullenkop). En erger nog, de toeschouwers en de kijkers thuis zijn ervan overtuigd dat zij elk voor zich het beste weten wie mooi is en wie lelijk.

Kennelijk worden onderzoekers beoordeeld met dezelfde methodes als zij zelf hanteren in hun onderzoek.

Dat wetenschapsmensen achteraf moeten worden beoordeeld op hun publicaties, daarover is iedereen het eens, ook in de mensenwetenschap. Maar hoe moeten die publicaties gewogen worden? Het is voor een gevorderde onderzoeker helemaal niet moeilijk om zes, acht of tien artikelen per jaar te publiceren. Je houdt je bij je vaste onderwerp en komt steeds met kleine variaties. Tussendoor lees je wat een dozijn collega's in hetzelfde achtertuintje publiceert, zo'n honderd stukken 's jaars, dat is al gauw twee artikelen in de week. Elk van die collega's citeert de jaaroogst van alle anderen; en zo haalt iedereen in dit paaikransje een uitstekende citatiescore. Bevoordeelt, opdat gij ook bevoordeeld worde.

Veel van die artikelen zijn nutteloos. De auteurs hebben ze nodig om aan de publicatienorm te komen, anders worden ze weggepromoveerd, 'moeten' ze meer les geven en 'mogen' ze minder onderzoek doen. Maar één vraag wordt haast nooit gesteld: 'Wat heeft u in de afgelopen tijd ontdekt, bedacht of uitgevonden?' Er zou een *Nieuwsblad voor de Wetenschap* moeten bestaan, waarin onderzoekers hun vondsten nog dampend serveren op hooguit drie kantjes. Gelukkig bestaat er nu de lezingenreeks 'Berichten van het kennisfront' in het Amsterdamse *Maagdenhuis op Maandag*, waarin onderzoekers dat nieuws zelf komen melden van klokke half zes tot zes, voor ieder die er komen wil.

Ondertussen worden ook in de maatschappij- en geesteswetenschappen de onderzoekers en de onderzoeksgroepen steeds meer beoordeeld volgens een kwantitatief model, toegesneden op de natuurwetenschappelijke leest. Omdat in de exacte wetenschappen zelden boeken worden geschreven, tellen nu ook in de alfa- en gammawetenschappen boeken niet meer mee. Ruk die lorren van het schap en geef ze mee voor oud papier.

Omdat in de exacte vakken vrijwel uitsluitend in Engelstalige tijdschriften wordt gepubliceerd, worden ook in de mensenwetenschap geschriften in het Nederlands niet of nauwelijks meegeteld. De talen van de buurlanden, Duits en Frans, komen er evenmin nog aan te pas. Want wie in die talen publiceert, ontloopt toch eigenlijk de confrontatie met het wereldwijde wetenschapsforum. En dat verstaat enkel Engels, uiteraard. In deze mallotige verkleedpartij wordt ieder in een witte jas genaaid om het even of hij fysicus of classicus, en of zij bio-, socio- of psychologe is.

Dat gaat maar door. Al in 1984 rekende Kees Schuyt af met de kwantitatieve meting van onderzoekswerk in 'Kwaliteit en kwaliteitsmeting in het wetenschappelijk onderzoek'. Sindsdien werden zijn argumenten in allerlei toonaard herhaald, ook hier. Zo klaagde professor Trudy Dehue uit Groningen in de prachtige *Academische Boekengids* de werkwijze van de citatentellers aan (Dehue 2000, 2001). Een jaar eerder al vroegen Harry van Dalen (WRR) en Kène Henkens (NIDI) zich af of dit "niet een prikkel is tot de productie van eindeloze reeksen ongelezen en ongeciteeerde publicaties, publicaties die uiteindelijk een reflectie zijn van risicoloos en vreugdeloos onderzoek". In 2005 publiceerde de KNAW een rapport van haar adviesraden voor de sociale wetenschap en de geesteswetenschappen, waarin zorgvuldig de vloer werd aangeveegd met de gangbare citatie-indexen onder verwijzing naar de al even scherpe afwijzing door de *European Science Foundation*. Voor de alfa- en gammawetenschappen zijn zulke indexen inadequaat, zo niet onbruikbaar. Sindsdien zijn vrijwel alle commentaren op de 'bibliometrie' vernietigend.

Maar dit is toch vooral een academisch probleem? Nee, het is een praktisch struikelblok. Universiteitsbesturen eisen hoge scores op het bibliometrisch telraam. Veel onderzoekers verstappen hun pas om mee te lopen op de nieuwe maat. Dat is allemaal al droevig genoeg en reeds een tikje ridicuul. Willen mensen een kans op benoeming maken, dan moeten ze jarenlang proberen te scoren op de citatie-indexen van het Amerikaans bedrijf Thomson ISI®. Dus moeten ze voor Amerikaanse redacties over Amerikaanse onderwerpen schrijven met een Amerikaanse onderzoeksmethode in Amerikaanse trant en in het Engels van Amerika. Want Nederlandse onderzoekers leven onder Amerikaanse hegemonie en dat betekent dat zij zelf denken dat alles wat Amerikaans is ook beter is. De Amerikanen zelf schijnen aan dat gecijfer veel minder te hechten.

Het moet anders: eenvoudiger, zinniger. Kijk ook naar andere landen dan enkel de VS. Ontwerp beoordelingsprocedures die zijn toegesneden op de specifieke eisen van het vakgebied. Creëer met een aantal verwante instellingen een eigen citatie-index, zoals Ton Dietz van CERES gedaan heeft. Formuleer een minimumvereiste. Wie daaraan over een aantal jaren voldoet is goed genoeg. En: vertrouw

minder op telling en meting en meer op woorden en waarden. Kwantificeer niet alleen, maar delibereer vooral.

Honderd twijfels en tegenwerpingen liggen hierbij voor de hand. Hoeveel stukken en van welke aard moet iemand jaarlijks schrijven? Hoe vergelijk je artikelen met een boek? Wie kan zeggen wat een origineel inzicht is? Hoe weet je of een artikel niet alleen gelezen wordt en geciteerd, maar ook wordt nagevolgd door andere auteurs? Allemaal heel pertinente vragen.

Maar nu komt het groots en vernieuwend inzicht: over al die vragen kun je met elkaar praten.

Beoordeling door deliberatie onder vakgenoten veronderstelt ten eerste een zekere belangeloosheid. Dus moeten collega's van buiten bij het overleg betrokken worden. Deliberatie dient in beginsel openbaar te zijn, zodat anderen de beoordelaars kunnen beoordelen. De beoordeelde zelf moet gehoord worden. Ook lastige en onaangename vragen staan vrij. Als een keer besloten is om een gegeven argument te laten gelden, dan moet dat ook in alle andere gevallen kunnen worden ingebracht. Delibererende beoordeling is een discursief proces (het gaat met praten) en het is een cumulatief proces (elk vorig geval speelt mee in volgende gevallen). Het oordeel, tenslotte, dient met goede motiveringen te worden opgeschreven. Als het oordeel 'goed genoeg' luidt gaat de 'goedgenoege' onderzoeker door met wat hij deed en als het 'niet goed genoeg' luidt, dan moet hij wat anders gaan doen.

De procedure is geïnspireerd op een rechtszitting. De rechtspraak is een van de weinige instituties die in deze samenleving een zeker vertrouwen behouden heeft. Het voorstel is dan ook helemaal niet vernieuwend of baanbrekend. Integendeel, zo ongeveer gaat het meestal en sinds lang. Menings- en oordeelsvorming verlopen aan de universiteit bijna altijd in collegiaal overleg. Langzamerhand zijn mensen gaan geloven dat zulk redelijk overleg niet genoeg is, dat zij niet op hun gezamenlijk gezag te goeder trouw kunnen oordelen, maar dat er een bijzondere bibliometrische becijfering nodig is. Wat verstandige mensen in goed fatsoen elkaar te vertellen hebben leek opeens zo gewoontjes en zo ouderwets, mensenwerk vol feilen en misgrepen. Dat is het ook.

Maar het alternatief is wichelarij.

De beoordeling in onderling overleg is onder de pressie van getalsmatige meetmethoden in aanzien gedaald en het kan zijn dat er daardoor ook de klad in is gekomen. Omdat het zich meestal binnenskamers afspeelt, afgeschermd door geheimhouding, is het moeilijk inzicht te krijgen in de kwaliteit van die onderlinge beraadslaging. Dus is het nodig af te gaan op de sociologische verbeeldingskracht, zoals die door C. Wright Mills is gecanoniseerd.

3. Selectie van onderzoekers

Het Nationaal Verbond van Kroongeleerden is een hoogst illuster en bovendien geheel fictief gezelschap. Het Verbond heeft als voornaamste bezigheid het kiezen van nieuwe leden ter opvolging van de leden die aan hun pensioen toe zijn. De leden menen dat zij de beste geleerden van het land zijn, *verbonds-geschikt*, zoals ze dat noemen, en dat het daarom een eer is om door hen tot medelid verkozen te worden. Die eer willen ze alleen aan de besten voorbehouden. Daar moet wel bij gezegd worden dat vrijwel alle nieuwe leden, zodra het bericht van hun uitverkiezing hen bereikt, ook meteen menen dat alleen de besten door het Verbond worden uitverkoren.

Uiteraard vinden de beraadslagingen plaats in het diepst geheim, omwille van de discretie. Maar tijdens dat overleg blijkt strijk en zet dat leden uit een bepaalde discipline een sterke voorkeur hebben voor nieuwe leden uit datzelfde vak. Zij beschouwen dat niet als nepotisme en al helemaal niet als onderlinge voortrekkerij, maar integendeel als een soort disciplinair patriottisme. Zij hebben hun wetenschapsgebied even innig lief als hun land en blijven het net zo trouw. In diezelfde beraadslagingen blijkt ook telkens weer de neiging om geleerden van de eigen universiteit de voorkeur te geven boven anderen. Daar zijn de Kroongeleerden wat besmuikter over, maar dat universitair chauvinisme gunnen zij elkander toch. Gelukkig bestaat er onder het ledenbestand een zekere spreiding naar disciplines en universiteiten, maar vertegenwoordigers van nieuwe vakken of nieuwe universiteiten hebben het vast moeilijker dan de geleerden uit gevestigde disciplines en aloude universiteiten.

Deze tendenties versterken zichzelf. Als iemand een kandidaat uit een aangrenzend in plaats van het eigen vakgebied voordraagt schrikken de vakgenoten, want daarmee vervalt een plaats voor hún vakgebied, en de buurdiscipline zal bij een volgende gelegenheid zeker niet even genereus zijn. Een dergelijk mechanisme kan ook optreden wanneer iemand een kandidaat uit een andere universiteitsstad voorstelt.

Er is nog een derde impliciet selectiecriterium: de school of richting waartoe een kandidaat behoort. De leden hebben de neiging geestverwanten de voorkeur te geven. Zij zien dat alweer niet als een onterechte bevoordeling, maar zijn er ten diepste van overtuigd dat hun richting beter is dan een andere (anders zouden ze die immers niet aanhangen) en dat dus iemand die hun wetenschapsopvatting deelt de voorrang moet krijgen.

Er bestaat in Nederland een instantie die in de verte misschien iets op het Verbond lijkt: de Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen. De tweehonderd leden kiezen per deelsectie, sectie, afdeling de nieuwe leden op grond van hun wetenschappelijke verdiensten. Daar dient men vol vertrouwen in te hebben.

In een recent boekje belijdt de viroloog Jaap Goudsmit zijn enthousiasme voor de topwetenschap, zoals die beoefend wordt door topwetenschappers. In de natuur- en levenswetenschappen zijn die wat makkelijker aan te wijzen aan de hand van citatiestatistieken. Op grond van hun citatiecijfers in de ISI-index komt Goudsmit tot een aantal van 83 toponderzoekers, voornamelijk in de bètavakken: "Tot mijn verbazing zijn slechts negentien van hen lid van de KNAW." Daaruit concludeert Goudsmit dat de andere 91 leden van de afdeling Natuurkunde (zoals de bètasectie van de Academie heet) géén toponderzoekers zijn. Wat nu?

Misschien dat de citatiecijfers ten tijde van die benoemingen anders uitvielen, of dat de ISI-data toentertijd nog niet beschikbaar waren, misschien ook dat de ISI-index zelfs bij bèta's de kwaliteiten niet goed meet... Misschien ook dat er weliswaar gedelibereerd is, maar niet op de juiste wijze.

In NWO, de organisatie die zich bezighoudt met de subsidiëring van het wetenschappelijk onderzoek in Nederland, en die echt bestaat, worden in kleine commissies van vakgenoten de onderzoeksaanvragen van collega's beoordeeld. Daar doen zich, heb ik wel eens horen zeggen, overeenkomstige mechanismen voor als bij het Verbond van Kroongeleerden. Zo werd een jaar of tien geleden de afdeling maatschappijwetenschap gedomineerd door een kongsi van 'verklarende' sociologen, die alle andersgezinde voorstellen subiet afwezen. Buitenstaanders vinden zoiets opmerkelijk en zelfs verwerpelijk, benadeelden zoals ik spraken van "een brandgat in de vlag van NWO". Maar degenen die van die kongsi deel uitmaakten waren ongetwijfeld ervan overtuigd dat hun collectieve zelfbevoordeling door de hoogste motieven was ingegeven. Het schijnt dat zoiets ook nu nog, ook in andere afdelingen van NWO, weleens voorkomt.

Al deze gremia, reëel of virtueel, opereren in de grootste vertrouwelijkheid. Daarbinnen beschouwt men dat niet als geheimzinnigdoenerij of achterkamertjespolitiek, maar integendeel als een proeve van deugdzaamheid en een blijk van discretie.

Maar waarom is dat overleg zo geheim? Een kandidatuur is gebaseerd op een pak paperassen, waarin opgenomen het complete curriculum vitae en de publicatielijst van de betrokkene. Zo'n CV met bibliografie is bijna altijd openbaar, het staat meestal gewoon op het web. (Bij een subsidieaanvraag wordt ook een onderzoeksvoorstel ingezonden, maar ook daar is niets geheim aan.) En wat komen er verder nog aan papieren bij te pas? Referenties en aanbevelingen. Waarom zijn die geheim? Het zou toch eigenlijk juist heel instructief zijn om te weten wie er wat geschreven heeft over de kandidaat (en wie er niet geschreven heeft over die kandidaat).

Er zijn ternauwernood gronden voor de geheimhouding van het overleg of van de besluitgronden bij de beoordeling van een kandidaat, om het even of het

gaat om sollicitaties, subsidies, prijzen of erefuncties. Nú geldt het principe dat alles geheim is, tenzij... Het beginsel moet zijn dat alles openbaar is, behoudens een enkele uitzondering die te maken heeft met persoonlijke zaken.

4. Beoordeling als erezaak

Het gaat om een belangeloos en evenwichtig oordeel. Juist in een klein land, waarin iedereen binnen een beroepsgroep alle anderen nog wel weer eens tegenkomt, is die gedistantieerde en afgewogen besluitvorming moeilijk te volbrengen. Openbaarheid kan daar, zoals gezegd, veel toe bijdragen.

Voor een adequate beoordeling zijn heldere, ondubbelzinnige criteria onmisbaar. Daarbij kunnen tellingen en metingen een goed houvast bieden. Publicatiecijfers, citatiestatistieken, studententallen, tentamenresultaten, studieduur bieden een noodzakelijke ondersteuning van de besluitvorming, maar ze zijn nooit voldoende. Die getallen moeten kritisch getoetst worden op hun geldigheid en betrouwbaarheid, en op hun relevantie, zoals iedereen altijd al weet en menigeen steeds weer vergeet. Ook die toetsing verloopt in onderlinge discussie, afweging en oordeelsvorming.

De maatstaf is eenduidig, de realiteit veelduidig. Dus is voor een goede beslissing meestal een voorbehoud, vaak een uitzondering op de regel nodig. Dat is niet zo erg. Die afwijkingen van het vaste patroon kunnen evenzeer worden opgenomen in de motivering van het besluit met vermelding van de redenen. Net als in de rechtspraak moet er dan jurisprudentie zijn: uitzonderingsgronden die in een voorgaand geval golden moeten bij volgende gevallen in de overweging betrokken worden. Een commissie die toewijzingsbeslissingen neemt, heeft een geheugen nodig waarin de precedenten beklijven.

De deugd berust op verwachtingen van andermans deugdzaamheid, heb ik ooit eens beweerd (in *Nood en deugd* 1984). En ook dat geldt niet onverkort. Maar als de leden van een beoordelingscommissie er al van uitgaan dat de andere leden zich door eigenbelang en groepsbelang zullen laten leiden, dan doen ze zichzelf en hun medestanders tekort als ze niet zelf ook, bedekt of openlijk, voor hún belangen opkomen. De enkele verdenking van belangenbehartiging door anderen is dus al voldoende rechtvaardiging om de eigen belangeloosheid op te geven. Alweer een voorspelling die zichzelf waar maakt. In heel veel gremia geldt zo'n robbertje zelfbevoordeling als een acceptabele vorm van vechtsport in commissie.

Wanneer de onderlinge deliberatie, de heuselijke inbreng van argumenten, de zorgvuldige afweging van voors en tegens, beschouwd wordt als een vertrouwenskwestie en een erezaak, dan bedenken beoordelaars zich vóór ze zich door eigenbelang en groepsbelangen laten leiden. Eergevoel is in de academische wereld helemaal niet zeldzaam. Ik denk dat vrijwel alle docenten tentamens en

examens belangeloos beoordelen. Wie een student voortrekt, of juist achterstelt geldt als corrupt en wordt daar door collega's om geminacht. Ook beoordeling en toewijzing in collegiaal overleg is een erezaak. Wie van zo'n selectie een partijtje prijsvechten maakt, krijgt nu maar al te vaak het monkelend ontzag van de collega's die er wél bij varen. Maar het gaat om gestolen goed dat al te gretig wordt geheeld. Wat dan nodig is, is eerherstel, herstel van het eergevoel dat beoordelaars moet leiden bij hun werk.

Ook daarin is een dynamiek mogelijk die zichzelf versterkt: wanneer beoordelaars ervan op aan kunnen dat de meeste anderen zich niet laten leiden door eigenbelang of groepsbelang, is het voor hen ook niet meer zo nodig hun belangen te beschermen tegen andermans manoeuvres. Integendeel, hun eigen belangenbehartiging zou zich in schaamte en schande tegen hen kunnen keren. Liever houden ze de eer aan zichzelf en maken het zo ook de anderen mogelijk met ere te oordelen.

Zulke spontane sociale herstelmechanismen kunnen versterkt worden door welbewuste hervorming. Hier en daar, waar dat het meeste nodig is en het de beste vooruitzichten biedt op verbetering, zouden enkele academici vrijgesteld moeten worden voor de beoordeling van hun vakgenoten. Voor een aantal jaren kunnen ze zich dan in klein gezelschap wijden aan de zorgvuldige oordeelsvorming over sollicitaties, beurzen, subsidies en wat er nog meer valt toe te delen in de wetenschap. Beoordeling door voor de volle tijd vrijgestelde collega's kan ook van nut zijn in de wereld van de kunsten. Want bijna alles wat hier is opgemerkt gaat ook, en vaak nog meer, op voor de kunst. Die vrijgestelden zijn afgeschermd van het alledaags academisch of artistiek bedrijf en nemen afstand van hun belangen in die wereld (voor zover dat mogelijk is). Wat mij betreft leggen ze een ambtseed af. Zo valt te denken aan een Hoog College voor de Geesteswetenschap of de Sociale Wetenschap, of voor de Muziek of de Beeldende Kunsten.

Die Colleges kunnen zich niet met alles bemoeien, daar zijn ze veel te hoog voor. Ze zullen de belangrijkste beslissingen op hun gebied aan zich trekken. Ze zullen vooral functioneren als Colleges van Beroep en Toezicht, die waken over de beslissingen van beoordelings- en benoemingscommissies op hun terrein, of die zich in tweede aanleg uitspreken over een omstreden besluit. Uiteraard gelden voor die Hoge Colleges dezelfde maatstaven als voor de commissies: het overleg is openbaar, de leden nemen afstand van hun belangen, betrekken alle relevante gegevens in hun overwegingen en houden rekening met eerder genomen beslissingen. De uitspraken worden met motivering gepubliceerd.

Meer en detail hoeft het voorstel hier niet beschreven te worden, daar is een andere deskundigheid voor nodig. Maar één vraag nijpt: wie benoemt de beoordelaars van de beoordelaars? Wie stelt het Hoog College samen? Daar weet ik nog geen antwoord op. Maar er zijn anderen die daar vast wel raad op weten.

Is dat allemaal wel nodig? Gaat het wel zo slecht met de beoordeling van wetenschappelijke prestaties in Nederland en ommelanden? Je hoort er eigenlijk zelden over. Maar dat stelt toch niet gerust.

Selectie en beoordeling impliceren vergelijking en dus ook een klassering als beter of juist minder. Wie aangenomen wordt of goedgekeurd schaart zich tevreden bij de besten en ziet geen reden tot protest. Maar wie wordt geweigerd of afgekeurd, of gewoon overgeslagen, gaat daar maar heel zelden tegen in. Het is niet zozeer dat de afgewezenen in stilte instemmen met het oordeel, maar dat ze liever niet luidop de aandacht erop vestigen. Ze zouden zich voor hun collega's maar manifesteren als 'second best', als tweederangs. Afwijzing is een gerecht dat alléén en in stilte wordt verteerd.

De beoordelaars van hun kant zullen niet graag hun collegiale zwijgplicht doorbreken en hun bezwaren tegen de besluitvorming openbaar maken. Dus ook die stilte stelt niet helemaal gerust.

Het is heel aannemelijk dat veruit de meeste beoordelingen en beslissingen correct en fair verlopen. Maar het ontbreekt aan controlemogelijkheden en correctiemechanismen bij ontsporingen. Onder die omstandigheden treedt op den duur een ander alarmsignaal in werking: de rel. Daar zal het dus wel eens van komen.

Literatuur

Dalen, H. van & K. Henkens (1999) 'Met de maat waarmee gij meet...', *Facta – Sociaal Wetenschappelijk Magazine,* 7, 7: 8-11.

Dehue, T. (2000) 'Alle boeken de wetenschap uit. Om te beginnen die in het Nederlands', *Academische Boekengids,* 23: 10-12.

Dehue, T. (2001) 'Pas op je tellen (de onzuiverheden van citatie-telling)'. *Academische Boekengids*, 29: 13.

Goudsmit, J. (2006) *Tegen de vlakte. Een zoektocht naar kennis van zaken in Nederland,* Amsterdam/Antwerpen: Augustus.

KNAW (2005) *Judging research on its merits; An advisory report by the Council for the Humanities and the Social Sciences Council,* Amsterdam: KNAW.

Schuyt, C.J.M. (1991) 'Kwaliteit en kwaliteitsmeting in het wetenschappelijk onderzoek', pp. 317-326, in idem, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Swaan, A. de (1984) *Nood en deugd; over altruïsme en collectieve actie*. [3de Duijker-lezing], Deventer: Van Loghum Slaterus.

23

DE MAATSCHAPPELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID VAN INTELLECTUELEN

Jan van der Dussen, emeritus-hoogleraar cultuurgeschiedenis en filosofie aan de Open Universiteit Nederland

1. Inleiding

De wijze waarop men over intellectuelen spreekt, heeft als opvallend kenmerk dat het begrip intellectueel in zoveel verschillende betekenissen wordt gehanteerd. Dat maakt een zinvolle discussie over dit onderwerp moeilijk. De verwarring rond het begrip intellectueel is een probleem dat intellectuelen – voorlopig in het midden latend wie als zodanig moeten worden gekwalificeerd – zich primair zouden moeten aantrekken. De verwarring speelt echter ook in de niet-intellectuele buitenwereld. Daar worden intellectuelen zowel geassocieerd met een 'ivoren toren'-mentaliteit als met de hieraan tegengestelde hebbelijkheid om zich met alles en nog wat te bemoeien waarvan ze geen verstand hebben.

Van de Duitse begripshistoricus Dietz Bering is een studie verschenen met de veelzeggende titel *Die Intellektuellen. Geschichte eines Schimpfwortes* (Stuttgart 1978). Het benadrukken van de negatieve connotaties die aan het begrip intellectueel kleven, heeft vaak als functie om eigen opvattingen te profileren. Een voorbeeld hiervan is de Cleveringalezing die Frits Bolkestein in 2005 heeft gehouden met de titel 'Waarom houden intellectuelen niet van het kapitalisme?'

Toch wordt over intellectuelen en hun mogelijke maatschappelijke rol niet alleen in negatieve termen gedacht. Zo houdt Kees Schuyt in een artikel in *NRC Handelsblad* onder meer een pleidooi voor het belang van het intellectuele debat (Schuyt 2004). Dat is een interessante invalshoek waarop ik hieronder nog terugkom.

Is het begrip intellectueel even omstreden als confuus, het begrip *verantwoordelijkheid* is niet minder problematisch. Als ik hier toch een poging onderneem

om intellectuelen en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid met elkaar in verband te brengen, is het noodzakelijk om beide eerst nader te verhelderen. Ik begin met de intellectueel.

2. Collini over intellectuelen

Onlangs is een belangrijke studie over intellectuelen verschenen van de Engelse historicus Stefan Collini, *Absent minds. Intellectuals in Britain* (Collini 2006). Dit boek heeft al de nodige aandacht getrokken en naar het zich laat aanzien zal het de komende jaren een belangrijke rol spelen in de internationale discussies over de maatschappelijke rol van intellectuelen. Hoewel *Absent minds* zich concentreert op de situatie in Engeland, wordt ook uitvoerig ingegaan op die in andere landen. De analyses concentreren zich op de wijze waarop in de vorige eeuw over intellectuelen en hun rol is gedacht.

Collini begint zijn studie met een conceptuele analyse, omdat het begrip intellectueel in zoveel verschillende betekenissen wordt gehanteerd en de discussies over intellectuelen hierdoor in hoge mate worden vertroebeld. Hij maakt in dit verband een onderscheid tussen drie betekeniscategorieën: de sociologische, subjectieve en culturele. De *sociologische* verwijst naar bepaalde beroepsgroepen, die zich primair met ideeën en cultuur bezighouden. Hieraan zou men het opleidingsniveau kunnen toevoegen, want ook dit wordt vaak al dan niet expliciet als criterium voor de kwalificatie als intellectueel gehanteerd. Van een intellectueel in *subjectieve* zin is sprake wanneer een individu belangstelling heeft voor ideeën, over een zekere reflectieve instelling beschikt en belang hecht aan argumentaties.

Collini gaat in zijn studie echter niet uit van het begrip intellectueel in sociologische of subjectieve zin, omdat zij in de discussies over de maatschappelijke rol van intellectuelen geen rol spelen. Dat is duidelijk in het geval van de subjectieve betekenis, omdat hier sprake is van "principally a conversational and evaluative sense" (Collini 2006: 47). Maar ook bij de sociologische betekenis is dat in zoverre terecht dat zowel het aantal beroepsgroepen dat zich met ideeën en cultuur bezighoudt als het opleidingsniveau in alle westerse landen de laatste decennia sensationeel zijn toegenomen. Hierdoor zijn de discussies over de maatschappelijke rol van intellectuelen echter geenszins verstomd, maar juist in een nieuw en scherper perspectief komen te staan. Het gaat hierbij om een specifieke maatschappelijke rol van intellectuelen, waarbij bepaalde normatieve criteria in het geding zijn.

Het is deze invalshoek die door Collini als uitgangspunt van zijn boek wordt genomen, en die door hem de intellectueel in *culturele* zin wordt genoemd. Hij karakteriseert dit type aan de hand van een viertal kenmerken:

1. op een bepaald niveau zijn of haar sporen verdiend hebbend op het terrein van niet-instrumentele activiteiten, die van creatieve of wetenschappelijke aard zijn;
2. over vaardigheden beschikkend die het mogelijk maken een ander publiek te bereiken dan dat waarop de 'kwalificerende' activiteiten zijn gericht;
3. over vaardigheden beschikkend om bepaalde visies, opvattingen of onderwerpen zo naar buiten te kunnen brengen dat hiermee zaken aan de orde worden gesteld die een ruimer publiek bezighouden;
4. over de reputatie beschikkend om belangrijke en interessante dingen omtrent dergelijke zaken naar voren te kunnen brengen en om bereid en in staat te zijn hieraan via de geëigende media uitdrukking te geven (Collini 2006: 52).

Het aantrekkelijke van dit schema is dat hiermee een beeld wordt gegeven van intellectuelen, waarvan diverse elementen in de discussies over hun maatschappelijke rol telkens weer opduiken. Zo wordt het 'generalist'-zijn algemeen als een typisch kenmerk van intellectuelen beschouwd, en wordt de toenemende specialisering in dit verband meer dan eens als een van de oorzaken genoemd van het verdwijnen van de traditionele intellectueel. Collini benadrukt echter dat een intellectueel in culturele zin zowel een specialist is op een bepaald terrein als een generalist. Het spanningsveld tussen beide elementen is inherent aan de 'intellectueel'. Als we het hebben over de maatschappelijke rol van intellectuelen spelen de media hierbij een wezenlijke en steeds grotere rol. Dit aspect valt in de discussies herhaaldelijk te beluisteren, met name in het kader van de toenemende invloed van de moderne massamedia.

Wat Collini's schema vooral interessant maakt is dat hij de intellectueel intrinsiek als relationeel van aard opvat. Het gaat dus niet om een eenzaam opererend individu, en ook niet om een vertegenwoordiger van wat Mannheim de 'freischwebende Intelligenz' noemde, maar om een specifieke maatschappelijke rol, waarin sprake is van een relatie tussen specialist, generalist en een ruim publiek via de media. Deze relatie is niet statisch maar dynamisch van karakter, afhankelijk van telkens wisselende historische ontwikkelingen en maatschappelijke omstandigheden.

3. Over verantwoordelijkheid

Over de verantwoordelijkheid van intellectuelen kan alleen worden gesproken als er sprake is van een bepaalde invloed die zij in hun maatschappelijke rol uitoefenen. Hiervan is evident sprake. Dat geldt niet alleen voor bepaalde publieke standpunten die door hen worden ingenomen (de affaire-Dreyfus,

waardoor de term 'intellectueel' in 1898 ingang heeft gevonden, is hiervan een duidelijk voorbeeld), maar ook voor de ideeën, visies en theorieën die door intellectuelen naar voren worden gebracht. Maar wat onder 'verantwoordelijkheid' te verstaan?

Het begrip verantwoordelijkheid is complex van aard. De bundel *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit* (1989), waarin een tiental bijdragen is opgenomen van juristen en sociale wetenschappers, geeft een goede oriëntatie in de diverse aspecten ervan en de hiermee samenhangende problemen. In het artikel 'De veelvormigheid van verantwoordelijkheid' gaat Bovens uit van het onderscheid tussen vier betekenisvelden dat de Engelse rechtsfilosoof Hart ten aanzien van het begrip verantwoordelijkheid heeft gemaakt: rolverantwoordelijkheid, causale verantwoordelijkheid, aansprakelijkheids-verantwoordelijkheid en bekwaamheidsverantwoordelijkheid (Bovens 1989: 19-21). Verantwoordelijkheid in een van deze betekenissen impliceert een vorm van aansprakelijkheid, waarvoor achteraf eventueel verantwoording moet worden afgelegd voor een bepaald forum. Zij spelen vooral een rol in het strafrecht, civiele recht en staatsrecht. Bovens spreekt in dit verband van een *passieve* verantwoordelijkheid. Hier plaatst hij de idee van een *actieve* verantwoordelijkheid tegenover, waarbij niet zozeer aansprakelijkheid in het geding is, als wel verantwoordelijk gedrag. "Bij de actieve vormen ligt de nadruk veel meer op het handelen in het heden", aldus Bovens, "op het voorkomen van ongewenste situaties en gebeurtenissen. Het gaat daarbij vooral om verantwoordelijkheid als deugd, om verantwoordelijk handelen, de verantwoordelijkheid nemen, om het zich verantwoordelijk *gedragen*" (Bovens 1989: 22).

Het is duidelijk dat bij het spreken over de verantwoordelijkheid van intellectuelen de passieve verantwoordelijkheid geen rol kan spelen. Hun maatschappelijke rol is immers niet formeel vastgelegd en het is dan ook niet mogelijk hen aansprakelijk te stellen voor bepaalde publieke stellingnames of het naar voren brengen van bepaalde ideeën, visies of theorieën (ten aanzien van het ontkennen van de holocaust of andere vormen van genocide is hiervan in sommige landen wel sprake, maar dit is dan ook niet zonder reden omstreden).

Als er van een maatschappelijke verantwoordelijkheid van intellectuelen kan worden gesproken, dan moet deze in de richting van een actieve verantwoordelijkheid als deugd worden gezocht. Een aanknopingspunt hiervoor geeft Schuyt in zijn artikel 'Maatschappelijke verantwoordelijkheid' in de genoemde bundel (Schuyt 1989). Hij concentreert zich hierin weliswaar op het probleem van de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het natuurlijk milieu, maar wat hij hierover naar voren brengt is ook relevant voor dat van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van intellectuelen. Volgens Schuyt is het begrip 'maatschappelijke verantwoordelijkheid' met betrekking tot het milieu op drie punten diffuus:

de geadresseerde (wie wordt aangesproken?), het forum waaraan verantwoording zou moeten worden afgelegd en het object waarvoor men verantwoordelijk wordt gesteld (Schuyt 1989: 163-164).

Sprekend over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van intellectuelen kan evenzo worden gesteld dat het om een diffuus begrip gaat, waarbij de door Schuyt genoemde punten in het geding zijn. De geadresseerde betreft weliswaar de specifieke groep van intellectuelen, maar het is vooralsnog onduidelijk wie daartoe moeten worden gerekend. Het forum aan wie verantwoording zou moeten worden afgelegd is ook in dit geval onduidelijk, en hetzelfde geldt voor datgene waarvoor intellectuelen verantwoordelijk zouden moeten worden gesteld.

Omdat het begrip maatschappelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot het milieu zo diffuus is, komt Schuyt tot de conclusie dat het misschien beter is het begrip te laten varen en een beroep te doen op de ook door Bovens geopperde idee van een verantwoordelijkheid als deugd. Hij sluit echter ook aan bij hetgeen Hans Jonas in zijn *The imperative of responsibility* (1984) naar voren heeft gebracht. Deze benadrukt het belang van een op de toekomst gerichte verantwoordelijkheid die vrijwillig wordt aangegaan, en hiermee in tegenstelling staat tot de juridische of staatsrechtelijke verantwoordelijkheid in de zin van aansprakelijkheid, die retro-actief van aard is. De vrijwillige verantwoordelijkheid in deze zin "wordt ondernomen omwille van het object van zorg en verantwoordelijkheid", aldus Schuyt. "De kunstenaar voelt op deze wijze verantwoordelijkheid voor zijn of haar kunstwerk, heeft er enige onuitsprekelijke liefde voor opgevat, koestert het object en voelt zich ermee verbonden" (Schuyt 1989:170).

4. Verantwoordelijkheid van de intellectueel

We hebben gezien dat volgens de door Collini gehanteerde criteria een intellectueel op een bepaald niveau zijn of haar sporen moet hebben verdiend op het terrein van niet-instrumentele activiteiten, die van creatieve of wetenschappelijke aard zijn. Het betreft hier het aspect van het specialist zijn op een bepaald terrein. Ten aanzien hiervan heeft zich, om ons tot wetenschappelijke activiteiten te beperken, in de loop der eeuwen een degelijke traditie gevormd, waarbij aspecten als onbevooroordeeld en vrij onderzoek, met waarheidsvinding als regulatief principe, centraal staan; maar ook de bereidheid over het onderzoek in een open debat met collega's te communiceren. Wetenschappers gaan deze verplichtingen vrijwillig aan, en de verantwoordelijkheid hiervoor kan inderdaad als een wetenschappelijke 'deugd' worden omschreven. Het doet denken aan de verantwoordelijkheid van een kunstenaar voor zijn of haar werk.

Vooraanstaande wetenschappers zijn als zodanig echter nog niet intellectuelen in culturele zin, zoals aangegeven door Collini. Daarvoor is volgens hem meer vereist: zij moeten ook buiten hun vakgebied een ruim publiek weten te bereiken over onderwerpen van algemeen belang. Hierbij kan men zich afvragen waarop een dergelijke rol van wetenschappers (maar bijvoorbeeld ook schrijvers en journalisten) als intellectueel is gebaseerd. Welke eigenschappen zijn hier in het geding die maken dat zo'n rol maatschappelijk wordt aanvaard en volgens sommigen als wenselijk wordt beschouwd?

Een duidelijk antwoord op deze vraag is door de Franse filosoof en schrijver Julien Benda in zijn befaamde boek *La trahison des clercs* (1927) gegeven. In dit boek, waarnaar in vrijwel alle discussies over intellectuelen wordt verwezen, breekt Benda een lans voor de 'zuivere' intellectueel, die hij met de merkwaardige term *clerc* aanduidt. Deze laat zich leiden door de universele waarden van de waarheid, rede en rechtvaardigheid. Vanuit een platonisch wereldbeeld is hij op een 'hogere' wereld gericht. Het 'verraad' van de intellectuelen van zijn tijd bestond volgens Benda daarin dat zij zich dienstbaar stelden aan de ideologieën van het nationalisme, ras of klasse. De stellingname van Benda heeft tot nogal verschillende interpretaties geleid. Zo wordt zij enerzijds gezien als een pleidooi voor de verheven bezigheden van intellectuelen die zich niet met 'wereldse' zaken zouden moeten bezighouden, terwijl anderzijds het 'verraad' van intellectuelen juist daarin wordt gezien dat zij zich niet uitlaten over de wijze waarop hun waarden in praktijk worden gebracht.

Hoe men ook over het verheven standpunt van Benda ten aanzien van de rol en verantwoordelijkheid van intellectuelen denkt, men blijft met de vraag zitten met welk recht zij aanspraak maken op een dieper inzicht in de waarden van de waarheid, rede en rechtvaardigheid, en dit ook uitdragen. Het is een, op het oog, weinig overtuigend uitgangspunt voor de communicatie met een ruimer publiek; communicatie die volgens Collini kenmerkend is voor de maatschappelijke rol van intellectuelen.

Het is juist dit aspect van waarheid en rede dat door de Engelse filosoof Alan Montefiore centraal wordt gesteld in zijn artikel 'The political responsibility of intellectuals' (Montefiore 1990). Montefiore begint zijn artikel met een omschrijving van wat hij als de kenmerkende eigenschappen van een intellectueel beschouwt: "By 'an intellectual' I mean here to refer to anyone who takes a committed interest in the validity and truth of ideas for their own sake, i.e. for the sake of their truth and validity rather than for that of their causal relationships to whatever other ends" (Montefiore 1990: 201). Het gaat dus om de waarden van waarheid en geldigheid op zich en niet binnen de context van een doel-middelenrationaliteit (zie hier een analogie met Collini's niet-instrumentele activiteit).

Wat Montefiore vervolgens benadrukt is dat de waarden waarvoor intellectuelen een *committed interest* hebben in feite iedereen aangaan, omdat zij ten grondslag liggen aan interpersoonlijke communicatie en maatschappelijke verhoudingen in het algemeen; zonder de ideeën van waarheid en geldigheid zijn deze niet mogelijk. Volgens Montefiore zijn hier uiteindelijk de principes van rationeel zelfrespect en respect voor anderen in het geding. “In that very fundamental sense”, zo stelt hij, “everyone must be considered to have, to some small but crucial sense at least, something of the intellectual in them, and should be treated morally, educationally, socially and politically as such” (Montefiore 1990: 212). De essentie van Montefiores argumentatie houdt in dat de waarden die intellectuelen voorstaan fundamentele waarheden impliceren, waarin een ieder zich kan herkennen. Men zou hieraan kunnen toevoegen dat intellectuelen, die *beroepsmatig* betrokken zijn bij deze waarden en waarheden, de taak en verantwoordelijkheid hebben deze waar nodig of wenselijk te expliciteren voor een ruimer publiek.

Montefiore baseert zijn betoog onder meer op Wittgenstein en Kant. Bij de laatste verwijst hij naar een passage in de *Kritik der reinen Vernunft* waarin Kant spreekt van het oordeelsvermogen als specifiek kenmerk van de *Mutterwitz* (Montefiore 1990: 207). Kant brengt dit naar voren als hij aan de orde stelt dat er geen regels zijn voor de juiste toepassing van regels. Het laatste valt het oordeelsvermogen toe en dit overstijgt de logica van de regels. In de betreffende passage noemt Kant het oordeelsvermogen een bijzonder talent, “dat helemaal niet onderwezen, maar alleen geoefend kan worden”. “Want de school kan een beperkt verstand weliswaar volop aan andermans inzicht ontleende regels geven”, zo vervolgt hij, “toch moet de leerling zelf over het vermogen beschikken om zich correct van die regels te bedienen. (...) Daarom kan een arts, een rechter of een staatkundige vele mooie pathologische, juridische of politieke regels in zijn hoofd hebben (...) en toch in de toepassing van die regels gemakkelijk fouten maken, ofwel omdat het hem aan natuurlijk oordeelsvermogen (zij het niet aan verstand) ontbreekt (...) ofwel omdat hij in de werkelijke praktijk voor dit soort oordelen onvoldoende geoefend heeft met voorbeelden.” In een voetnoot voegt Kant hieraan toe dat een gemis aan oordeelsvermogen “eigenlijk is wat men domheid noemt”, en het is volgens hem “helemaal niet ongewoon om zeer geleerde mannen aan te treffen die bij het toepassen van hun wetenschap vaak dat nooit te verhelpen gebrek laten zien” (Kant 2004: 223-224).

De *Mutterwitz* van het oordeelsvermogen, wordt hiermee niet de kern aangegeven van het kenmerk bij uitstek van de ware intellectueel, maar ook van diens maatschappelijke rol en verantwoordelijkheid? Het gaat hierbij om een vorm van redelijkheid die niet is beperkt tot de doel-middelenrationaliteit

en het intelligent toepassen van regels; om inzicht in complexe zaken, zonder deze te reduceren tot simplificaties; om een visie die het mogelijk maakt zinvolle verbanden te leggen tussen uiteenlopende verschijnselen; om inzicht in de verhouding tussen feitelijke situaties en normatieve vragen; om het vermogen goede en overtuigende argumentaties te hanteren, zonder retorische kunstgrepen.

Hiermee wordt een ideaalbeeld gegeven van de intellectueel. Het gaat hierbij echter om kwalificaties die niet alleen relevant zijn voor intellectuelen, maar eenieder aangaan. Met andere woorden, het betreft hier kenmerken van een vorm van redelijkheid en inzicht die in potentie een ieder eigen zijn. Maar het is aan intellectuelen, met hun *committed interest* hiervoor, deze uit te dragen. Hierin ligt ook hun specifieke maatschappelijke verantwoordelijkheid.

5. Anti-intellectuele bedreigingen

Er is echter sprake van ontwikkelingen die de mogelijke invloed van intellectuelen ernstig bedreigen. In zijn eerder genoemde artikel over de rol van intellectuelen gaat Schuyt hier ook op in, en spreekt hij zelfs van een groeiend anti-intellectueel klimaat, "waarin kennis uitsluitend nog wordt gewaardeerd indien het een bijdrage levert aan de economische productie" (Schuyt 2004).

Het begrip 'kenniseconomie' heeft sindsdien alleen maar aan invloed gewonnen en heeft inmiddels de status verkregen van een algemeen aanvaard anker van overheidsbeleid. Metaforen die in deze context worden gehanteerd, zoals 'kennis als productiefactor', 'vermarkting van kennis', 'kennismanagement' en 'intellectueel kapitaal' laten aan duidelijkheid niets te wensen over. We zijn hiermee ver verwijderd van de niet-instrumentele intellectuele activiteiten van creatieve of wetenschappelijke aard en "a committed interest in the validity and truth of ideas for their own sake", waarvan respectievelijk Collini en Montefiore spreken in hun karakterisering van intellectuelen. In het begrip 'kenniseconomie' en de terminologie waarmee hieraan inhoud wordt gegeven wordt de doel-middelenrationaliteit onverbloemd en in haar meest rauwe vorm tot uitdrukking gebracht. Voor intellectuelen is hier geen plaats.

Schuyt wijst echter ook op andere ontwikkelingen die het anti-intellectuele klimaat versterken. Het ontbreken van een debatcultuur maakt volgens hem hiervan deel uit. Het geven van meningen over van alles en nog wat is de dagelijkse praktijk, maar dat is heel iets anders dan een publiek debat, waarin argumentaties centraal behoren te staan. Schuyt wijst in dit verband terecht op de rol van de media (Schuyt 2004). Deze spelen immers een cruciale rol, waarbij de televisie een overheersende positie inneemt. We worden dagelijks overspoeld met stand-

punten en meningen, die in het kader van 'infotainment' op het scherm worden gebracht. Over moeilijke zaken moet vooral niet moeilijk worden gedaan, en het spreken in soundbytes wordt tot norm verheven.

De klacht van een toenemend anti-intellectueel klimaat is meer te beluisteren. Wie anders dan intellectuelen zouden deze tendens moeten verwoorden? Vanuit de kenniseconomie is dat niet te verwachten. Een voorbeeld van een hedendaagse intellectueel is de Canadese historicus Michael Ignatieff, leerling van Isaiah Berlin, ex-journalist en lid van het Canadese parlement. In een artikel met de veelzeggende titel 'The decline and fall of the public intellectual' laat Ignatieff zich uitermate somber uit over de huidige ontwikkelingen. "Where are the independent intellectuals now?", zo vraagt hij zich af. "The death of the intellectual has left a void in the centre of public life. In place of thought, we have opinion; in place of argument, we have journalism; in place of polemic we have personality profiles; in place of reputation, we have celebrity" (Ignatieff 1997: 397).

Ignatieff wijst ook op de paradox dat het opleidingsniveau nog nooit zo hoog is geweest, maar dat desondanks intellectuelen nooit zo weinig prestige hebben gehad. De academische wereld, met name die van de humaniora, is volgens hem daar zelf mede debet aan. Zij heeft niet voldaan aan de verwachtingen die in het academische revolutiejaar 1968 zijn gewekt. "Instead, they set to work erecting new stockades of conformism: neo-Marxist scholasticism, deconstruction, critical theory – the language games people play when they have given up on contributing to public debate", aldus Ignatieff (1997: 398). Hij eindigt zijn betoog met de constatering dat de onafhankelijke intellectueel (journalist, schrijver, docent of televisieproducent) in de huidige tijd van groter belang is dan ooit: "To winnow the wheat from the chaff, to demystify, to clarify, to translate. And never have they been in shorter supply" (Ignatieff 1997: 403). Het zijn zeer behartigenswaardige woorden, die alle intellectuelen en intellectuelen in spe zich zouden moeten aantrekken.

Zonder overdrijving zou men van een intellectuele crisis kunnen spreken, waarvan in heel de westerse wereld sprake is. Nederland maakt daar bepaald geen uitzondering op. Schuyt begint zijn artikel in *NRC Handelsblad* met de vraag te stellen of ons land nog wel een intellectuele traditie met een intellectueel publiek heeft (Schuyt 2004). Het is echter de vraag of we wel kunnen spreken van een Nederlandse intellectuele traditie. Het maatschappelijke en culturele leven is in ons land immers tot ver in de vorige eeuw door het voor het intellectuele klimaat verstikkende verschijnsel van de verzuiling bepaald. Iedere zuil had weliswaar haar eigen intellectuele voormannen en -vrouwen, maar men kan in dit verband moeilijk spreken van "a committed interest in the validity and truth of ideas for their own sake". Het ging vooral om het uitdragen van het

eigen ideologische ideeëngoed. Van een intellectueel debat tussen de zuilen was dan ook geen sprake.

In de betreffende periode is Menno ter Braak in feite de enige persoon geweest die als een intellectueel in de ware zin des woords kan worden beschouwd. Als geen ander was hij zich bewust van de verstikkende deken van de verzuiling, waarvan zijn polemiek met de katholieke zuil in de persoon van Van Duinkerken een levendige getuigenis is. Verder heeft hij zich zeer nadrukkelijk en geëngageerd beziggehouden met de in zijn tijd wezenlijke problemen van het fascisme, communisme en de democratie. Als men bovendien Ter Braaks brede wetenschappelijke en culturele belangstelling en achtergrond in aanmerking neemt, dan kan zijn maatschappelijke rol en betekenis zonder meer als die van de typische intellectueel worden beschouwd, zoals deze hiervoor is omschreven.

Hoewel Nederland inmiddels is ontzuild en met andere problemen heeft te maken dan tijdens het interbellum, betekent dit niet dat er geen maatschappelijke rol meer voor intellectuelen zou zijn weggelegd. Integendeel, de behoefte aan hen is groter dan ooit, met name door de aan invloed toenemende anti-intellectuele krachten. Schuyt vraagt zich in zijn artikel in *NRC Handelsblad* af of een dozijn per generatie niet te veel is gevraagd. Het is wat veel gevraagd als zij allemaal van het kaliber van Ter Braak moeten zijn. Maar het zou zeer wenselijk zijn. Niet in de laatste plaats omdat hieraan in tijden van een kenniseconomie behoefte bestaat.

Literatuur

Bovens, M.A.P. (1989) 'De veelvormigheid van verantwoordelijkheid', pp. 17-41, in M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen (red.), *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Collini, S. (2006) *Absent minds. Intellectuals in Britain*, Oxford: Oxford University Press.

Ignatieff, I. (1997) 'The decline and fall of the public intellectual', *Queen's Quarterly*, 104, 3: 395-403.

Kant, I. (2004; oorspr. uitg. 1781, 1787) *Kritiek van de zuivere rede*, vertaling J. Veenbaas & W. Visser, Amsterdam: Boom.

Montefiore, A. (1990) 'The political responsibility of intellectuals', pp. 201-228, in I. Maclean, A. Montefiore & P. Winch (eds.), *The political responsibility of intellectuals*, Cambridge: Cambridge University Press.

Schuyt, C.J.M. (1989) 'Maatschappelijke verantwoordelijkheid. In het bijzonder voor het behoud van het natuurlijk milieu', pp. 161-175, in M.A.P. Bovens,

C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen (eds.), *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Schuyt, K. (2004) 'Niet iedereen hoeft een intellectueel te zijn, maar een dozijn per generatie is toch niet te veel gevraagd?', *NRC Handelsblad*, 18 september.

DEEL VI

Publieke sfeer en publieke moraal

24
PUBLIEKE MORAAL, RECHT EN SOCIALE ORDE

Hans Boutellier, algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut en hoogleraar Veiligheid en burgerschap aan de Vrije Universiteit Amsterdam

1. Inleiding

De huidige samenleving heeft moeite met de formulering van haar morele uitgangspunten. Er bestaat een zekere terughoudendheid om moraal als zelfstandig domein van deliberatie te erkennen. Moraal is iets van dominees of hooguit een stokpaardje van conservatieven. Het normen-en-waardenoffensief van Balkenende is door velen onderschreven, maar in politieke zin op niets uitgelopen (zie Boutellier 2006). Over het algemeen geeft men de voorkeur aan een procedurele ethiek langs de lijnen van democratische consensusvorming. In politieke zin staat publieke moraal gelijk aan pluriformiteit en pluriformiteit aan democratische besluitvorming. De sociale orde leunt in de huidige samenleving dan ook in belangrijke mate op het recht en de handhaving daarvan. Dat is een riskante situatie.

Dit oordeel, dat de inzet vormt van dit essay, is gebaseerd op de veronderstelling dat moraliteit een bemiddelende rol speelt tussen recht en sociale orde. Moraliteit definieer ik daarbij enigszins improvisorisch als het geheel van de in een samenleving voorkomende intuïties over goed en kwaad. Zij verwijst naar omgangsvormen, codes, vocabulaires en impliciete afspraken over hoe men zich gedraagt binnen een bepaalde sociale omgeving. Het recht is de geobjectiveerde uitdrukking daarvan. In al zijn verscheidenheid verleent het een zekere coherentie aan de morele complexiteit. Daarin schuilt zijn ordenende functie. Publieke moraal, recht en sociale orde vormen zo bezien de 'heilige' drie-eenheid van de democratische rechtsstaat.

In plaats van het recht als uitkomst van publieke moraal functioneert recht echter steeds meer als bron voor moraal: 'Als er niet staat dat het niet mag, dan mag het.' In dat verband zou ik willen spreken van een morele inversie: de verhouding tussen recht en moraal is omgekeerd, of beter: binnenstebuiten gekeerd. Het recht is in toenemende mate het vertrekpunt van morele afwegingen. Deze situatie lijkt steeds meer te gaan wringen. Kees Schuyt heeft als lid van de WRR een belangrijk stempel op deze kwestie gedrukt. Zowel zijn rapport over de rechtsstaat als dat over waarden en normen (en de last van gedrag) droeg bij aan de verheldering van dit probleem. Dit essay beoogt onder verwijzing naar beide rapporten een bijdrage aan deze complexe discussie te leveren.

2. Een karakterisering van de huidige positie van het recht

Het recht mag zich verheugen in een ongekende populariteit. Dit geldt in het bijzonder voor het strafrecht. Het regelmatig klokken van het journaal leert dat vaak meer dan de helft van de zendtijd wordt besteed aan onderwerpen die direct in verband staan met het justitiële domein. Het recht wint het in aandacht vaak van de politiek, het buitenland of andere beleidsdomeinen. In de relatief chaotische tijden die we thans beleven is het recht bij uitstek de institutie waar we ons druk om maken. De tijd dat recht een rustig bezit kon worden genoemd ligt dan ook ver achter ons. Recht is voorwerp van politieke en culturele strijd geworden. De hoge inzet ervan komt naar mijn mening tot uitdrukking in drie vormen: popularisering, instrumentalisering en politisering.

Deze factoren laten zich op de volgende wijze omschrijven: burgers wegen 'de producten' van het rechtssysteem steeds meer af tegen het eigen rechtsgevoel; het recht raakt onderworpen aan de doelrationele criteria van effectiviteit en efficiëntie; de politiek beperkt zich niet langer tot de wetgeving, maar maakt ook de rechtstoepassing tot voorwerp van debat. Aan de soliditeit van de democratische rechtsstaat wordt dan ook steeds openlijker getwijfeld (bijvoorbeeld Kinneging 2005, deel 3). Het rechtssysteem kan steeds minder bogen op 'de buffer' van de publieke moraal.

Het recht krijgt het karakter van een systeem dat we gebruiken zoals het ons uitkomt. De minister van Justitie spreekt van een 'bruikbare rechtsorde' – je kunt er alle kanten mee op. Maar een samenleving die steeds meer gaat leunen op haar rechtssysteem dreigt het te verpletteren. Het bezwijkt onder hooggespannen verwachtingen, overvraging en bijbehorende teleurstellingen. Er is tegen deze achtergrond niet voor niets steeds meer aandacht voor civiele ordeningsmechanismen, zoals sociale controle, zelfredzaamheid en conflictbemiddeling (Lünnemann et al. 2006). Het is de vraag naar andere ordeningsmechanismen, die echter steeds opnieuw een dragende publieke moraal vooronderstellen. Het

is dan ook van belang de vraag naar recht en orde, als onafscheidelijk duo, vanuit dit perspectief opnieuw te stellen. Zijn er ook andere vormen van ordening mogelijk?

3. Denken over orde zónder recht

Kan orde ook zonder recht worden gerealiseerd? Volgens Robert C. Ellickson wel, als we althans afgaan op de titel van zijn boek *Order without Law* (1994). Er komt volgens de auteur veel meer orde spontaan en zonder recht tot stand dan over het algemeen wordt aangenomen. Hij verzet zich dan ook tegen rechtsfilosofen die het recht als enige mogelijkheid voor orde beschouwen. Sociale controle realiseert zich door verschillende vormen van gedragsregulering waarvan het recht er een is. Ellickson deed onderzoek naar conflicten rond vee in het rurale gebied *Shasta County*: schade veroorzaakt door vee, veediefstal, conflicten over grazen op andermans weide en dergelijke. Het zijn situaties die op het eerste gezicht nauwelijks relevant lijken voor de meer urbane problematiek in onze samenleving. Het gaat in zijn studie echter meer om de structuur van de conflictbeslechting dan om de inhoud van de conflicten. Daarbij zij aangetekend dat het in *Shasta County* gaat om *close-knit groups*, dat wil zeggen hechte, enigszins gesloten, homogene gemeenschappen. Hij constateert dat de meeste problemen in deze gemeenschappen worden opgelost door het gebruik van informele normen en beslechtingsvormen.

Op basis van deze empirische contatering formuleert hij de volgende hypothese: "members of a close-knit group develop and maintain norms whose content serves to maximize the aggregate welfare that members obtain in their workadays affairs without one another" (Ellickson 1994: 167). Anders gezegd: in hechte gemeenschappen heerst een sterk utilitaristisch ethos dat bepalend is voor het oplossen van alledaagse conflicten. Hij beargumenteert deze stelling over optimaal nut in relatie tot de economische en sociologische benaderingen van het recht. Hij maakt het recht onderdeel van een groter reguleringscomplex. Aan de basis daarvan ligt naar zijn mening de speltheorie van onder anderen Axelrod, die op basis van simulatie de optimale vormen van samenwerking onderzocht – bijvoorbeeld via het bekende *prisoners dilemma*. De meest rationele strategie in dergelijke spelsituaties blijkt *tit-for-tat* te zijn (lik-op-stuk indien de ander een niet-coöperatieve keuze maakt). Op basis van dit uitgangspunt ontwikkelt Ellickson een ingenieus systeem van sociale ordening. Het is gebaseerd op twee soorten sancties, vijf controlerende instanties en vijf soorten regels. Sancties zijn te onderscheiden naar positieve, belonende reacties en negatieve, straffende reacties (*carrots and sticks*). In principe wordt beloning gebruikt bij prosociaal gedrag, en straf bij antisociaal gedrag. Op 'normaal' gedrag – zowel in statistische als nor-

matieve zin – wordt in principe niet gereageerd. Deze terloopse constatering van Ellickson acht ik cruciaal, zoals later in dit essay zal blijken: juist normaal gedrag veronderstelt en voedt publieke moraal.

In principe wordt er geïntervenieerd zoals het het beste uitkomt; sociale ordening komt voort uit nutsmaximalisatie. Met name de keuze tussen de norm (als sociale kracht) en het recht (als overheidsinterventie) is vaak moeilijk te maken. De kenmerken van het conflict en de betrokken partijen spelen een doorslaggevende rol. Ellickson onderscheidt de sociale afstand tussen de partijen, de grootte van de inzet, de inhoudelijke inzet en de mogelijkheid om de kosten af te schuiven op derden. Met elkaar vormen instanties, sancties en regels een totaal systeem dat uiteindelijk de sociale orde bepaalt. Het formele recht speelt pas een rol indien sociale krachten tekortschieten bij correctie of beslechting, en als het er echt op aan komt (dat wil zeggen als de inzet van het conflict hoog is).

Overigens relativeert Ellickson zijn utilitaristische benadering wanneer het gaat om een grootschalige rechtsstaat. Veel sociale omgevingen zijn immers niet of steeds minder *close-knit*. Behalve deze relativering is er ook een politiek-normatief probleem. Het maximaliseren van het algemene nut van een groep kan ten koste gaan van buitenstaanders, degenen die geen deel hebben aan de groep. Er zijn immers normatieve uitgangspunten – rechtvaardigheid, gelijkheid, vrijheid – die niet (louter) in utilitaire termen kunnen worden begrepen.

Nutsmaximalisatie is dus een beperkt moreel criterium, zo vindt ook Ellickson. Hoewel de titel van zijn boek anders suggereert, komt hij tot de conclusie dat een rechtvaardige sociale orde niet mogelijk is zonder een geformaliseerd rechtssysteem. Het recht verwijst naar vormen van rechtvaardigheid die door informele nutsmaximalisatie niet tot stand kan komen. Het is bovendien van beslissende betekenis indien andere vormen van regulering tekortschieten. Ellickson bestrijdt overigens de opvatting dat recht en sociale controle omgekeerd evenredig zijn. Het recht kan informele afdoening ook versterken of beïnvloeden. Maar als het belang van de informele sociale orde wordt genegeerd, creëren we een wereld met meer recht en minder orde, zo luidt de laatste zin van zijn boek. Formeel recht en informele ordening veronderstellen en versterken elkaar. Op 'normaal' gedrag wordt volgens Ellickson niet gereageerd – zijn analyse richt zich op de beslechting van conflicten. Toch is het de vraag of met nutsmaximalisatie en rechtsbeginselen wel het gehele palet van de sociale orde is geschetst. De morele orde wordt immers wel *begrensd* door conflictbeslechting, informeel of formeel, maar zij wordt *bepaald* door de mate van 'normaal gedrag' waarbij interventies überhaupt niet noodzakelijk zijn. Sociale samenhang gaat juist om de interacties die niet geregeld hoeven te worden of slechts in impliciete zin. Het grootste deel van de sociale relaties vindt plaats in, wat ik zou willen noemen, het

‘domein van vanzelfsprekendheid’. Tegen deze achtergrond herneem ik de vraag naar de verhouding tussen publieke moraal en recht, maar nu vanuit het perspectief van het recht.

4. Denken over recht zonder sociale orde

In een complexe netwerksamenleving dreigt het recht van doorslaggevend belang te worden voor sociale orde. De verwachtingen ten aanzien van het rechtssysteem zijn zeer hooggespannen, hetgeen kan leiden tot een gevoel van teleurstelling indien daar niet aan wordt voldaan. In veel literatuur over de rechtspraktijk wordt een afstand geconstateerd tussen de rechtshandhaving en de verwachtingen die burgers daarover hebben. Hierbij zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten in het geding (snelheid, bejegening en resultaat). In de voorstellen om de discrepantie tussen verwachtingen en feitelijk functioneren te verkleinen, kan men drie oplossingsrichtingen onderscheiden: aanpassing van wet- en regelgeving; effectievere inrichting van de processen; het bewerken van de hooggespannen verwachtingen.

In het eerste geval gaat het om de constatering dat wet- en regelgeving dusdanig ingewikkeld is geworden dat deze de bruikbaarheid ervan door burgers in de weg zit. De minister van Justitie heeft in dit verband het begrip ‘bruikbare rechtsorde’ geïntroduceerd. In zijn brief hierover aan de kamer (Tweede Kamer 2003-2004: 2) doet hij een voorstel voor “een principiële aanpak, die inhoudt dat de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers moeten worden verdeeld en de burgers in de gelegenheid moeten worden gesteld zoveel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen”. De brief gaat vervolgens uitgebreid in op de diverse mogelijkheden om wetgeving te vereenvoudigen. De nota beoogt overregulering aan te pakken op weg naar wetgeving “die burgers werkelijk ruimte laat en niet als onredelijk beperkend voor hun handelen wordt ervaren” (Tweede Kamer 2003-2004: 3).

De tweede lijn van denken rond de onderzochte discrepantie richt zich op de (veelheid van) organisaties en de stroomlijning van processen in de samenwerking. Uitgangspunt in deze benadering zijn de wettelijk geformuleerde taken en bevoegdheden van de verschillende instituties in de rechtshandhaving. Om de handhaving te verbeteren wordt gewerkt aan zogenoemde handhavingsarrangementen, waarbij afstemming en samenwerking tussen de verschillende handhavingsinstanties centraal staat. Een vergelijkbare benadering wordt gekozen rond toezichtsarrangementen. Op lokaal niveau zijn dergelijke arrangementen in ontwikkeling in het kader van de integrale veiligheidszorg.

Bij de derde oplossingsrichting wordt ervan uitgegaan dat de verwachtingen van burgers ten aanzien van de rechtshandhaving dienen te worden bijgesteld.

Hierbij gaat het onder andere om media- en communicatiebeleid van instanties als de politie, het openbaar ministerie en de rechtbank. De Roos (2000) heeft bijvoorbeeld benadrukt dat het publiek onvoldoende op de hoogte is van de beginselen en de toepassingsmogelijkheden van het strafrecht. Het strafrecht wordt naar zijn mening niet begrepen in zijn functie van *ultimum remedium* en ten onrechte aangezien voor een veiligheidsinstitutie. Politie en justitie zijn er steeds meer op gericht om de overspannen verwachtingen van het publiek terug te dringen.

Terugdringen van regeldruk, verbetering van processen en overtuigender voorlichting zijn pragmatische oplossingen voor de principiële vraag naar een betere relatie tussen publieke moraal en recht. In het rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (WRR 2003) wordt de zaak fundamenteler aan de orde gesteld. De rechtsstaat raakte ingeklemd tussen twee langetermijnprocessen: de internationalisering van het recht en de individualisering van burgers. Kort gezegd leidden deze processen tot een grotere complexiteit van regelsystemen en tekorten in de handhaving. Voor het behoud van de rechtsstaat worden door de WRR de volgende voorwaarden genoemd: een effectieve rechtshandhaving; een adequaat functionerende overheid; een goed functionerende rechterlijke macht; een levendige *civil society*; voldoende vertrouwen in het recht.

Op het niveau van de wetgever wordt een overdaad aan regelgeving geconstateerd, regelgeving die ook weer complexer wordt vanwege Europese en andere internationale invloeden. Op het niveau van de handhaving is sprake van een tekort en op het niveau van de rechtsspraak van verstopping van de rechtsgangen. Het rechtssysteem is met andere woorden niet in staat de vraag naar recht, en met name rechtszekerheid, bij te benen. Naast versterking van de rechterlijke handhaving dienen "nieuwe vormen van regulering" te worden ingevoerd, "waarbij ook het werken met open normen zal toenemen" (WRR 2002: 11). De WRR adviseert bovendien te komen tot een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers (de derde aanbeveling). Ook andere organisaties dan de overheid dienen zorg te dragen voor het publieke belang.

5. Publieke moraal als institutionele kwaliteit

De nationale rechtsstaat heeft een toekomst indien andere dan overheidsinstanties ook het publieke belang dienen. Deze conclusie van de WRR heeft naar mijn mening weinig aandacht gekregen, net zomin als de uitwerking daarvan in het volgende WRR-rapport van Kees Schuyt over waarden en normen. In dat rapport wordt de stelling betrokken dat een zeer grote meerderheid van de bevolking de meeste waarden die van belang zijn in onze samenleving onderschrijft. Bovendien stelt het rapport dat waarden niet bepalend zijn voor het gedrag. Waarden

zijn abstract en scheppen ruimte, normen perken in, maar aan gedrag liggen talloze andere factoren ten grondslag. Indien er toch sprake is van verschillende waardenstelsels, dan is er alleen sprake van een probleem als dat leidt tot conflicten die normoverschrijdend gedrag met zich meebrengen.

Om die reden bepleit de WRR (2003) een stringentere rechtshandhaving van de overheid ter behoud van de democratische rechtsstaat en voor het overige 'hoopt' ze op de normatieve krachten van de instituties. Waarden en normen dienen te worden onderhouden, vooral in de opvoeding en het onderwijs, aldus de WRR. Over het onderwijs staan veel behartenswaardige zaken te lezen: versterking van burgerschap, vormen van conflictbeslechting. Maar de overheid hoede zich voor het uitdragen van een moraal; dat is immers strijdig met haar rol als hoeder van het waardenpluralisme. "Waarden en normen passen niet op een spandoek"; met deze eerste zin in het WRR-rapport heeft Balkenende het nakijken. Het is een verhaal waar weinig op valt af te dingen, maar dat hem desalniettemin teleurgesteld zal hebben.

Het waarden-en-normenvraagstuk, in mijn termen dat van de publieke moraal, schuilt niet zozeer in de verschillende onderdelen op zichzelf – waarden, normen, gedragsvoorschriften en instituties – maar in het gebrek aan coherentie daartussen. Waarden zijn betekenisloos indien zij geen uitdrukking vinden in gedeelde normen. Rechtshandhaving maakt alleen kans van slagen indien de massa normen naleeft, ook zonder dat er een sanctie volgt. En gedeelde omgangsvormen moeten geworteld zijn in een waardenstelsel dat institutioneel wordt ondersteund. Juist de samenhang tussen 'wat ik goed vind', 'wat ik niet mag', 'hoe ik me moet gedragen' en 'wat relevante anderen daarvan vinden' levert een coherent moreel klimaat op. Alleen daarbinnen kan een rechtssysteem effectief opereren.

Bij het in ontvangst nemen van het rapport in december 2003 onderschrijft Balkenende de waardenpluriformiteit. "Het is onmogelijk – ja zelfs ongewenst – om te streven naar een soort boerenkoolstamppot van waarden die iedereen maar lekker moet vinden." "Maar dat betekent nog niet dat alle waarden ook relatief zijn", zo gaat hij verder. En hij verwijst daarbij naar de waarden van de democratische rechtsstaat: "Onze Grondwet en de historisch-culturele wortels van Nederland zijn bij het beantwoorden van die vraag de belangrijkste inspiratiebronnen." Hij onderschrijft de rol van de instituties en het belang van een consistentere handhaving. Balkenende beschouwt het rapport als een kritische ondersteuning van de lijn die door het kabinet gekozen is. Hij eindigt nog met de wat raadselachtige zin dat hij in het kabinet aandacht zal vragen voor "heel maken wat gebroken is" en het "stem geven aan identiteitsorganisaties".[1]

Op 5 maart 2004 volgt de kabinetsreactie.[2] Het kabinet onderschrijft de hoofdlijnen van het rapport en maakt vervolgens op drie punten zijn eigen afweging. Naast de waardenpluriformiteit wordt het belang van 'gemeenschappelijke

waarden' benadrukt: deze kunnen niet los gezien worden van de Nederlandse geschiedenis en cultuur. Daarbij gaat het om de waarden die liggen verankerd in de grondwet, maar ook om "respect, empathie/mededogen, verdraagzaamheid/tolerantie, gelijkwaardigheid, integriteit/waarheidsgetrouwheid en verantwoordelijkheidszin" (het WRR-rapport spreekt hier van 'kleine deugden'). Ten aanzien van normen stelt de kabinetsreactie, in tegenstelling tot het WRR-rapport, voorzichtig dat deze in het verlengde van de waarden liggen: "Het gaat niet in de eerste plaats om de regels die wij anderen stellen, maar om grenzen die wij onszelf stellen."

Meer in het bijzonder wordt naast het onderwijs de positie van het gezin benadrukt. Maar de overheid kan dit niet regelen: "zij kan dit slechts stimuleren." Ten slotte wordt deze 'rol van de overheid' uitgeschreven in termen van handhaving van de rechtsregels, integriteit van het openbaar bestuur en het actief uitdragen van de waarden en normen van de democratische rechtsstaat en de deugden van actief burgerschap. Daarna volgt nog, zoals te doen gebruikelijk in dit soort overheidsnota's, een hele serie beleidsmaatregelen van departementen (op de terreinen veiligheid, jeugd en onderwijs, integratie en communicatie met de samenleving) die toch al in gang waren gezet. De reactie gaat als een nachtkaars uit en smoort in goedbedoelde nietszeggendheid.

6. Sociale orde bij een ongedeelde publieke moraal

Sociale orde behoeft de ondersteuning van formeel recht, zo leerde ons de studie van Ellickson. Omgekeerd kan het rechtssysteem niet zonder een vitale sociale orde. In een ontwikkelde samenleving is niet de hechte gemeenschap, maar zijn de instituties van cruciaal belang voor het behoud van de rechtsstaat. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om de overdracht van waarden en normen (i.c. publieke moraal), waarbij instituties kunnen variëren van het kerngezin tot de school en van de kerk tot de horeca. Recht en sociale orde veronderstellen elkaar en de institutioneel verankerde publieke moraal vormt de bemiddeling tussen beide. Maar hoe ziet die publieke moraal er dan uit?[3] Welke normen worden ingebracht in de instituties en wat vormt de legitimatie ervan? Deze vraag is tegelijkertijd cruciaal en precair. Zij is cruciaal omdat daarmee uiteindelijk de gewenste normatieve richting wordt aangegeven. Maar ze is precair omdat juist dat in onze tijd zo moeilijk is.

Het lijkt zinvol een onderscheid te maken tussen normen die negatief gedrag afwijzen en normen die positief gedrag voorschrijven. In het eerste geval kan men terugvallen op een basale liberale notie, die van het schadebeginsel. Deze notie gaat terug tot John Stuart Mill, die het toepaste op de legitimiteit van staatsinterventies. De staat mag ingrijpen indien de ene burger de andere burger schade

toebrengt. Uw vrijheid gaat niet zo ver dat een ander daaronder te lijden heeft. Dit relatief abstracte beginsel voor legitieme staatsinterventies in een liberale samenleving is in de afgelopen decennia sociologische realiteit geworden (Boutellier 1993). In het tweede geval vertrekt men vanuit een positieve opvatting over het goede leven. Het goede leven is een individuele aangelegenheid, waarvoor je kan proberen medestanders te vinden, maar daar houdt het onder liberale condities zo ongeveer mee op.

Tegen deze achtergrond kon slachtofferschap uitgroeien tot een richtinggevende categorie voor de morele praktijk van alledag (Boutellier 1993). Er zijn naar mijn mening inmiddels enkele goede gronden om te menen dat deze 'victimalisering' uiteindelijk tekortschiet voor de huidige situatie. In de eerste plaats lijkt zij te dun te zijn voor de regulering van de verhoudingen tussen burgers. De toename van criminaliteit, overlast, antisociaal gedrag en onbetamelijk gedrag, veelal samengevat als hufterigheid, wijst op een tekort aan empathisch vermogen die een gevictimaliseerde moraal veronderstelt. Het lijkt er soms zelfs op dat het tarten van deze deugd juist onderdeel is geworden van de jeugdcultuur. Stangen, uitschelden, bedreigen en *happy slapping* hebben (in de media) zelfs een zekere status gekregen. 'Respect' is de hedendaagse poging om empathie op te eisen. Empathie behoeft met andere woorden een bredere inbedding, wil zij niet voorwerp worden van de provocatie van wat 'heilig' is, een behoefte die mensen klaarblijkelijk eigen is.

Een tweede reden voor het morele tekort van de gevictimaliseerde moraal is de beperkte reikwijdte ervan. Zij past bij een geïndividualiseerde samenleving, maar heeft nauwelijks betekenis voor de beleving van gemeenschappelijkheid. De behoefte daaraan vertaalt zich in termen als binding, sociale cohesie en gedeeld burgerschap. Men hoeft geen communitarist te zijn om te zien dat een zekere collectiviteit noodzakelijk is bij vraagstukken van solidariteit, vertrouwen en beschaafde omgang. Deze behoefte doet zich steeds sterker voelen binnen een gefragmenteerde samenleving. De behoefte aan *community* komt op indien deze juist afwezig is (Bauman 2000). Het verklaart de discussie over nationale identiteit en de opleving van een conservatieve deugdenethiek (zie bijvoorbeeld Kinneging 2005).

Binnen een gefragmenteerde, post-ideologische samenleving beleeft men een historisch tekort. Het ontbreekt aan de geruststelling van een gedeelde geschiedenis. Tegen deze achtergrond dient een derde reden te worden genoemd. De Nederlandse samenleving wordt geconfronteerd met zijn dunne, ontideologiseerde moraal door nieuwkomers die er veel minder relativerende denkbeelden op na houden. Veel moslimgemeenschappen delen een absoluut godsgeloof dat in de naoorlogse geschiedenis in Nederland juist werd afgezworen. Tegenover het liberaal-humanistische credo (het individu als hoogste instantie) dient zich

opnieuw een publieke, hogere instantie aan. Deze voegt zich minder makkelijk in de pluriforme democratische rechtsstaat als de zuilen van destijds dit hebben gedaan. Het gaat hier niet om de vraag of van een dergelijke integratie ooit sprake kan zijn. Ik constateer slechts dat de liberale moraal enigszins schraal afsteekt tegen de coherente politiek-religieuze levensbeschouwing die de islam voor veel moslims betekent. De islam drukt ons als het ware met de neus op het feit dat een aantal van de westerse verworvenheden, zoals non-discriminatie van vrouwen en homo's, veel fundamentelere wortels hebben dan de afwijzing van slachtofferschap. Er ontstaat zelfs een kamp van verlichtingsfundamentalisten, dat zich genoodzaakt ziet in deze fundamentele argumentatie te voorzien. Samenvattend zijn 'de verloedering' van de omgangsvormen, het gemis aan gemeenschapsgevoel en het onbehagen met het dunne moreel relativisme de redenen voor een herbezinning op onze morele uitgangspunten.

Het lijkt opportuun om bij ontstentenis van een gedeelde publieke moraal aandacht te vragen voor de immanente moraliteit van praktijken. Het onderwijs vindt bijvoorbeeld zijn morele kern in de overdrachtsrelatie tussen leerkracht en leerling. De zorgrelatie is op empathische ongelijkheid gebaseerde hulpverlening. Deze opvatting is nadrukkelijk naar voren gebracht door MacIntyre (1981) die een lans breekt voor een in menselijke praktijken besloten liggende 'deugdzaamheid'. Een schaker streeft ernaar een steeds hoger niveau binnen de regels van het spel te bereiken; deze opdracht is inherent aan het spel, anders verliest het zijn 'zin'. Het goede is met andere woorden gegeven op het moment dat men zich inlaat met een bepaalde praktijk. Voor MacIntyre is deze 'essentie' de basis voor een aanklacht tegen de moderne samenleving, waarin voor deugdzaamheid geen plaats meer is.

Los van de conservatieve wending die MacIntyre aan deze constatering geeft, kan deze opvatting ondersteuning bieden voor het moraliseren in de instituties. Indien het ontbreekt aan een gedeelde moraal, dient deze gevonden te worden in de praktijk *an sich*. In de immanente zingeving van praktijken schuilt een mogelijkheid een brug te slaan tussen de eenzame praktijk van de professional en de maatschappelijke opdracht die hem dient te ondersteunen. Indien publieke moraal zich ontwikkelt in de sociale instituties, dan komt het erop aan haar te durven formuleren. Het gaat hierbij om een nadrukkelijke dialoog over de inhoudelijke kern van de praktijk, zonder welke deze praktijk als zinloos kan worden beschouwd. Publieke moraal onder postmoderne condities schiet tekort indien zij alleen in negatieve termen valt te formuleren. Zij dient vergezeld te gaan van zelfbewuste instituties wier maatschappelijke opdracht misschien wel meer voor het oprapen ligt dan wij geneigd zijn te denken.

Noten

1 www.minaz.nl/actueel/toespraken-mp.
2 http://www.minaz.nl/data/1078500940.pdf.
3 De laatste alinea's van deze bijdrage zijn gebaseerd op het slothoofdstuk van het *Handboek moraliseren* dat ik samen met Evelien Tonkens schreef.

Literatuur

Bauman, Z. (2000) *Liquid modernity*, Cambridge: Polity Press.

Boutellier, H. (1993) *Solidariteit en slachtofferschap; de morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*, Nijmegen: Sun.

Boutellier, H. (2006) 'Het beschavingsdefensief; Balkenendes onmacht in de strijd tegen de individualisering', pp. 123-133, in F. Becker, W. van Henneker, M. Hurenkamp (red.), *Vier jaar Balkenende – WBS jaarboek 2006*, Amsterdam: Wiardi Beckman stichting.

Boutellier, H. & E. Tonkens (2006) 'Conclusies. De aarzelende opkomst van een praktische publieke moraal', pp. 177-196, in E. Tonkens, J. Uitermark & M. Ham, *Handboek moraliseren; burgerschap en ongedeelde moraal*, Amsterdam: Van Gennep.

Ellickson, R.C. (1994) *Order without Law. How Neighbours Settle Disputes*, London: Harvard University Press, eerste druk 1991.

Kinneging, A. (2005) *Geografie van goed en kwaad; filosofische essays*, Utrecht: Spectrum.

Lünnemann, K. & H. Boutellier e.a. (2006). *Beschermingsarrangementen: recht doen vanuit het perspectief van de burger*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

MacIntyre, A. (1981) *After Virtue; A Study in Moral Theory*, Notre Dame: Ind. University of Notre Dame Press.

Roos, Th. de (2000) *Het grote onbehagen; emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht*, Amsterdam: Balans.

Tweede Kamer (2003-2004) *Nota bruikbare rechtsorde*, 29279, nr. 9.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de regering nr. 63, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Rapporten aan de Regering nr. 68, Amsterdam: Amsterdam University Press.

25
VOETBALVANDALISME EN BELEID: MACHT EN VERANTWOORDELIJKHEID VAN POLITIE EN VOETBALCLUBS

Ramón Spaaij, research fellow aan de Amsterdamse School voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek (UvA) en de School of Political Science, Criminology and Sociology, The University of Melbourne[1]

1. Inleiding

In zijn studie over de populariteit van sportspektakels beschrijft John Fiske (1993: 82) het voetbalstadion als een binnenstebuiten gekeerd Panopticon. Hij stelt dat: "Instead of the one in the centre monitoring the bodies and behaviours of hundreds around the perimeter, the thousands around the perimeter monitor the behaviour of the few in the centre." Hoewel Fiskes onderscheid tussen toeschouwers en spelers accuraat is, gaat hij voorbij aan een belangrijk kenmerk van het hedendaagse voetbal: de technologieën van macht en kennis die worden ingezet tegen voetbalsupporters. De commandokamer in het stadion, een van de vele maatregelen die de afgelopen decennia zijn genomen om supportersgeweld te reduceren, kan worden gezien als het centrum van dit Panopticon. Vanuit de commandokamer worden niet zozeer spelers maar bovenal toeschouwers aan voortdurende surveillance onderworpen. Deze vorm van surveillance kan, evenals het uitgebreide cameratoezicht in en rond voetbalstadions, worden opgevat als een middel tot verregaande controle en dominantie. Andere voorbeelden zijn de geautomatiseerde toegangscontroles, de fysieke scheiding van thuis- en uitsupporters en politieel inlichtingenwerk. Onder het mom van een toenemende dreiging van supportersgeweld zijn deze maatregelen gemeengoed geworden. Zo stellen Armstrong en Young (1997: 177) dat het label 'hooligan' of 'voetbalvandaal' in toenemende mate wordt geconstrueerd als "a problem for us all, so that moral entrepreneurs, ranging from journalists to academics and from policemen to football administrators, have enjoined law-makers to impose extra punishments

and create new moralities in an effort to combat what they claim is escalating violence at matches."

Deze ontwikkeling roept de vraag op hoe de verscheidene actoren invulling geven aan hun macht en verantwoordelijkheid. Deze vraag grenst aan een andere belangrijke kwestie: de effecten en neveneffecten van het beleid. Supportersorganisaties, bijvoorbeeld de Samenwerkende Organisaties Voetbalsupporters (SOVS), uiten regelmatig forse kritiek op het repressieve klimaat rond voetbalwedstrijden en op het soms agressieve politieoptreden. Tegelijkertijd blijkt uit politiedocumenten en wetenschappelijk onderzoek dat, ondanks het brede scala aan maatregelen, het supportersgeweld in Nederland de afgelopen jaren niet significant is afgenomen (CIV 2004, Van der Torre & Spaaij 2003, Spaaij 2006).

In dit essay ga ik in op het beleid rond voetbalwedstrijden en, meer specifiek, op de interacties tussen voetbalclubs, politie, hooligans en supporters. Twee zaken staan hierbij centraal. In de eerste plaats de spanning tussen beleid en praktijk: de beleidsuitgangspunten zoals neergelegd in het *Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld* (Ministerie van BZK 2005) en in lokale convenanten blijken in de praktijk soms lastig te verwezenlijken, bijvoorbeeld omdat de doelgroep (hooligans) strategieën ontwikkelt om beleidsmaatregelen te verzachten of te manipuleren. In de tweede plaats zal ik aantonen dat de complexe en dynamische beleidspraktijk alleen kan worden begrepen op basis van systematisch en empirisch gegrond onderzoek naar de (taak)opvattingen en gedragingen van en de interacties tussen de verschillende actoren. Lokale context en omstandigheden zijn van cruciaal belang voor het begrijpen en verklaren van beleidsuitvoering en -effecten. Beide zaken worden bezien vanuit een internationaal-vergelijkend perspectief, dat is gebaseerd op mijn promotieonderzoek aan de Universiteit van Amsterdam onder supervisie van Kees Schuyt.

Dit essay is als volgt opgebouwd. Eerst beschrijf ik kort de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in het voetbalvandalismebeleid van West-Europese landen. Vervolgens analyseer ik de beleidspraktijk: hoe geven voetbalclubs en de politie vorm aan hun taken en verantwoordelijkheden en hoe wordt het beleid ontvangen door hooligans en supporters?

2. Het beleid rond voetbalwedstrijden in West-Europa: een korte schets

Wanneer wij de historische ontwikkeling van het voetbalvandalismebeleid in West-Europa bezien, valt op dat de aanpak op nationaal niveau in toenemende mate gelijkvormig is geworden. Grondslag voor deze convergentie is de internationale regelgeving en de toegenomen samenwerking en informatie-uitwisseling tussen

lidstaten van de Europese Unie. Het beleid is vooral repressief en technopreventief van aard en wordt sterk beïnvloed door technologische ontwikkelingen, zoals het gebruik van cameratoezicht en computerdatabases. In de jaren negentig kwam meer nadruk te liggen op klantvriendelijkheid en de veiligheid van bezoekers, als gevolg van nieuwe regelgeving na de Hillsborough-ramp in 1989. Hekken werden verwijderd, er werden betere faciliteiten gecreëerd en staanplaatsen werden vervangen door zitplaatsen. De overgang van staanplaatsen naar zitplaatsen diende primair ter vergroting van de mogelijkheden tot surveillance en controle en voor het aantrekken van een nieuw, 'beschaafder' publiek.

Naast overeenkomsten zijn er ook belangrijke verschillen. Zo staan in het Nederlandse voetbalvandalismebeleid verregaande vervoersrestricties (de 'combiregeling') en kaartverplichtingen (de 'clubkaart') centraal. In het Verenigd Koninkrijk stelt de *Football Disorder Act* sinds 2000 de politie in staat om verdachte, niet veroordeelde supporters, een internationaal reisverbod op te leggen. Er doen zich tevens belangrijke variaties voor in de mate van *intelligence-led policing*. In Engeland, Nederland, België en Duitsland is deze strategie relatief dominant, terwijl in landen als Italië en Spanje de politie zich vooral toelegt op reactievere methoden (gericht op conflictdeëscalatie). Ten slotte kan worden gewezen op variaties in de sociaal-preventieve benadering van voetbalvandalisme. Sociaal-preventieve projecten zijn sinds de jaren tachtig een vast onderdeel van het beleid in met name Duitsland, Nederland en België. Alleen in Duitsland lijkt deze benadering als een serieus alternatief voor de dominante *law and order*-retoriek te worden beschouwd (o.a. Koordinationsstelle Fanprojekte 2005).

Voetbalvandalismebeleid in Nederland

De ontwikkeling van het voetbalvandalismebeleid in Nederland geraakte halverwege de jaren tachtig in een stroomversnelling. Politici en beleidsmakers benadrukten de noodzaak van een integrale aanpak van het supportersgeweld en betere coördinatie tussen de verschillende actoren. Het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), opgericht in 1986, kreeg als belangrijkste taken de verzameling, analyse en uitwisseling van informatie en het opzetten en coördineren van nationale databases op het gebied van voetbal-gerelateerd geweld. Hierdoor kwam het accent te liggen op een inlichtingen-gestuurde benadering, waarin de politie een voortrekkersrol vervulde. Tegelijkertijd werden voetbalclubs verplicht om te investeren in de professionalisering van hun veiligheidsbeleid, onder meer door het aanstellen van een veiligheidscoördinator en het opzetten van een stewardorganisatie. Naleving van internationale en nationale regelgeving werd bespoedigd door de renovatie en nieuwbouw van diverse stadions. In 1989 besloot de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB), in samenspraak met de clubs, om alle staantribunes te vervangen door zitplaatsen voor het eind van de twintigste eeuw.

De prioriteit van het hooliganisme op de politieke agenda aan het eind van de jaren negentig werd niet louter ingegeven door een reeks spraakmakende geweldsincidenten (o.a. de rellen bij Beverwijk in 1997). Evenzo belangrijk was het vooruitzicht van Euro 2000, dat gehouden zou worden in Nederland en België. Om ongeregeldheden tijdens het toernooi te voorkomen, investeerden beide landen fors in internationale politiesamenwerking, ticketmanagement, toegangscontroles en inlichtingenwerk. Veel van deze maatregelen lijken inmiddels grotendeels weggeëbd. Het CIV constateerde reeds een jaar na Euro 2000 dat de *good practices* die waren opgedaan tijdens het toernooi door de meeste clubs alweer leken te zijn vergeten. Het veiligheidsbeleid van veel clubs ontbeert de toewijding en prioriteit die noodzakelijk zijn om het voetbalvandalisme op effectieve wijze te kunnen bestrijden, zo luidde het oordeel (CIV 2001).

Zoals in diverse West-Europese landen het geval is, wordt het veiligheidsbeleid rond voetbalwedstrijden in Nederland vandaag de dag gekenmerkt door het besef dat *security* (openbare orde) en *safety* (de veiligheid van alle bezoekers) twee verschillende zaken zijn, die ieder een aparte benadering behoeven. Er is in de loop van de jaren negentig meer nadruk komen te liggen op klantvriendelijkheid en bezoekersfaciliteiten. Deze ontwikkeling botst echter met de aanhoudende focus van de autoriteiten op het wangedrag van een klein aantal supporters. Deze focus heeft ertoe geleid dat allerlei gedragsbeperkingen worden opgelegd aan welwillende supporters, bijvoorbeeld de bovengenoemde vervoersrestricties en kaartverplichtingen. Supporters hebben herhaaldelijk gedemonstreerd tegen dit gepercipieerde onrecht onder het motto van 'de goeden mogen niet lijden onder de kwaden'. In 1999 concludeerde de commissie-Stekelenburg dat herbezinning op de vele vervoersrestricties wenselijk was. Desalniettemin worden supporters van zogenoemde 'risicoclubs' (o.a. ADO Den Haag, Feyenoord, Ajax en FC Utrecht) relatief vaak opgezadeld met verstrekkende beperkingen ten aanzien van vervoer en toegang.

3. De implementatie van beleid: macht en verantwoordelijkheid in de praktijk

De taken en verantwoordelijkheden van alle partijen zijn vastgelegd in het Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld (Ministerie van BZK 2005) en in lokale convenanten. Uitgangspunt bij de bestrijding van het supportersgeweld is de ketenbenadering: een gezamenlijke aanpak waarbinnen de verschillende partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en taken een bijdrage aan het beleid leveren. In dit essay concentreer ik me hoofdzakelijk op twee beleidsactoren, namelijk voetbalclubs en de politie. De betaald voetbalorganisatie (BVO) is als organisator primair verantwoordelijk voor het ordentelijke verloop van wedstrijden. De BVO heeft een breed takenpakket, dat onder meer bestaat uit het

nemen van preventieve en proactieve maatregelen die invloed hebben op de orde binnen en buiten het stadion en het zorg dragen voor een effectief toegangsbeleid en een effectieve controle. De BVO dient voorts supporters die zich schuldig maken aan overtreding van de KNVB-regelgeving of het huisreglement te verwijderen en, afhankelijk van de zwaarte van de overtreding, een stadionverbod op te leggen.

De taak van de politie is tweeledig: de openbare ordetaak en de taak inzake de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het politieoptreden is gericht op het voorkomen en beteugelen van ongeregeldheden. De politie dient een zorgvuldige afweging te maken van de mate van inbreuk op de openbare orde en de gevolgen van het politieoptreden tegen die inbreuk op de openbare orde en de rechtsorde (Ministerie van BZK 2005: 15). Bij het verrichten van aanhoudingen wordt de ernst van de overtreding afgewogen tegen de gevolgen voor de verdere handhaving van de openbare orde. In theorie moeten de escalatierisico's dus zorgvuldig worden afgewogen; deëscalatie is in sommige gevallen te prefereren boven repressie. In de praktijk blijkt deze afweging soms moeilijk te maken. Adang (1998: 55) heeft aangetoond dat vroegtijdig politieoptreden de kans op geweld vermindert, zowel van de kant van supporters als van de politie. Het herkennen of doorseinen van 'geweldsrijpe' situaties gebeurt volgens Adang vaak slecht, zodat de politiereactie óf niet plaatsvindt of pas na langere tijd.

De implementatiefase is van groot belang voor het begrijpen en verklaren van de effecten van het voetbalvandalismebeleid. Beleidsuitvoerders ontwikkelen hun eigen, informele vormen van beleid die kunnen afwijken van het formele beleid zoals dat door beleidsmakers is uiteengezet. Lipsky (1980: 82) zegt hierover: "To understand streetlevel bureaucracy one must study the routines of subjective responses streetlevel bureaucrats develop in order to cope with the difficulties and ambiguities of their jobs." Daarnaast moet worden gekeken naar de manier waarop doelgroepen omgaan met en reageren op overheidsmaatregelen. Een drietal kwesties springt hierbij in het oog: de verantwoordelijkheid van voetbalclubs; de calculerende hooligan; en de interacties tussen hooligans en de politie.

De verantwoordelijkheid van voetbalclubs

Veel voetbalclubs hebben lange tijd verzuimd om verantwoordelijkheid te nemen voor het gedrag van hun supporters. Een bekend argument is dat voetbalvandalisme een maatschappelijk probleem is in plaats van een voetbalprobleem, en derhalve in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van de overheid en niet van voetbalclubs. Dit argument wordt ondersteund door het feit dat thans de meeste geweldsincidenten plaatsvinden buiten de stadions. De laatste jaren is een meer gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaan: een netwerk van diverse actoren waarbinnen de club, als organisator van het evenement, hoofdverantwoordelijk is voor de gang van zaken binnen het stadion. Er blijken echter belangrijke variaties

te bestaan in de mate waarin clubs deze verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk wensen te dragen. De informele benaderingswijze van clubs staat soms op gespannen voet met de officiële beleidsuitgangspunten, zoals die zijn neergelegd in beleidskaders en convenanten. In Figuur 1 onderscheid ik zes categorieën van informeel clubbeleid met betrekking tot de bestrijding van voetbalvandalisme. Hierbij moet worden aangetekend dat het gaat om ideaaltypen en dat verschillende typen vaak in combinatie voorkomen. Ook kan het clubbeleid in de loop der tijd veranderen; het gaat dus niet om statische, vaststaande categorieën.

Figuur 1 Categorieën van informeel clubbeleid ten aanzien van voetbalvandalisme

Stijl	*Onderliggende assumptie(s)**	*Strategie*
Ontkennen/ Bagatelliseren	a) Het probleem wordt overdreven door de media en politici b) Schade aan het publieke imago van de club moet worden voorkomen	Ontkennen of bagatelliseren van de omvang en ernst van het probleem
Afschuiven van verantwoordelijkheid	Hooliganisme is een maatschappelijk probleem en de club is bovenal een slachtoffer	Nadruk op het onvermogen van de club om dit maatschappelijke probleem aan te pakken en op de verantwoordelijkheid van de overheid
Faciliteren	a) Aantrekken van nieuwe (jonge) supporters b) Behoefte aan actieve steun voor de spelers tijdens wedstrijden c) Hooligans als een nuttige kracht d) Angst voor represailles	Verlenen van logistieke en/of financiële steun aan hooligans
Gedogen	a) Het probleem is niet erg dringend b) Het probleem zal vanzelf verdwijnen c) Behoefte aan actieve steun voor de spelers d) Angst voor represailles	Geen actieve aanpak van geweld anders dan de invoering van formele maatregelen
Coöptatie	a) Het probleem is ernstig en persistent b) Hooligans zijn tevens fanatieke supporters die deel zullen blijven uitmaken van de fangemeenschap c) Repressie alleen zal het probleem niet effectief reduceren	Dialoog met hooligans en supporters als middel tot de reductie van geweld
Repressie	a) Het probleem is ernstig en schaadt het imago van de club b) Repressieve maatregelen zullen het probleem reduceren	Harde aanpak van wetsovertreders door middel van stadionverboden en strenge controles

* De onderliggende assumptie behelst één of meerdere van de genoemde, afhankelijk van de specifieke casus.

Ik zal de categorieën kort toelichten aan de hand van eigen onderzoek bij twee voetbalclubs: Feyenoord en FC Barcelona. Tot de jaren negentig had veiligheid een relatief lage prioriteit op de agenda van Feyenoord. Het beleid werd tot op zekere hoogte gekenmerkt door gedogen en het afwentelen van verantwoordelijkheid. Het huidige veiligheidsregime, dat wordt gekenmerkt door een combinatie van coöptatie en repressie, moet vooral worden gezien als een gevolg van de aanhoudende nationale en internationale druk op de club naar aanleiding van een reeks spraakmakende incidenten. Clubbestuurders zien dialoog en wederzijds begrip als het enige alternatief voor strikte repressie. Door het creëren van wederzijds begrip trachten zij het gedrag van hooligans positief te beïnvloeden. Hoewel repressie in hun ogen geen langetermijnoplossing biedt, wordt dit wel gezien als een noodzakelijke strategie tegenover de meest persistente relschoppers. De coöptatiestrategie overlapt historisch gezien op bepaalde aspecten met strategieën van gedogen of faciliteren. Zo verschafte de club in de jaren tachtig en negentig hooligans geregeld toegangskaarten voor thuis- en uitwedstrijden.

Het veiligheidsbeleid van FC Barcelona in de eerste helft van de jaren tachtig kan worden getypeerd als facilitering. Teneinde de actieve steun van jonge supporters te stimuleren, faciliteerde de club militante supporters met toegangskaarten, een opslagruimte in het stadion en goedkoop vervoer naar uitwedstrijden. Hooligans kregen ook de alleenheerschappij over hun deel van het stadion; de politie betrad dit territorium alleen in noodgevallen. Deze strategie leidde tot een sterke groei van de hooligangroep en verschafte hooligans een zekere legitimiteit en autonomie. In de jaren die daarop volgden, probeerde de club diverse malen het supportersgeweld in te dammen, maar zonder succes. In de jaren negentig ondernamen clubbestuurders pogingen om hooligans over te halen zich binnen het stadion rustig te houden ten behoeve van het publieke imago van de club. In ruil daarvoor ontvingen zij toegangskaarten, vervoer naar uitwedstrijden en geld. Deze strategie droeg bij aan de verplaatsing van het geweld naar andere locaties, zoals cafés, discotheken en de straten rondom het stadion. Met de verkiezing van Joan Laporta tot nieuwe clubvoorzitter in 2003 kwam een abrupt einde aan dit beleid. Laporta initieerde hoogstpersoonlijk een *zero tolerance*-strategie om hooligans uit het stadion te weren (Spaaij 2006: 303-310).

De faciliteringsstrategie is wellicht de meest opmerkelijke vorm van informeel clubbeleid. In dit geval laat de club niet alleen na om haar verantwoordelijkheid jegens de wet en jegens welwillende supporters te nemen, maar verleent zij tevens steun aan hooligans. Deze beleidsstijl heeft zich in meer of mindere mate voorgedaan (en doet zich nog steeds voor) bij verscheidene Europese voetbalclubs. Vaak begint het als een initiatief om meer jongeren bij de club te betrekken, maar kan onverhoopt leiden tot het ontstaan of de groei van de hooligansubcultuur. Het is doorgaans bijzonder moeilijk om een einde te maken aan het verstrekken van

privileges aan hooligangroepen, vooral wanneer hooligans trachten hun positie te handhaven door intimidatie en geweld. Dit kan resulteren in een status-quo waarin clubbestuurders hooligans publiekelijk verketteren, doch in de praktijk gedogen uit angst voor conflictescalatie en represailles.

De calculerende hooligan

Hooligans zijn geen willoze objecten van gedragsbeïnvloeding door de overheid. Ze ontwikkelen strategieën om maatregelen te verzachten of te manipuleren. Vier algemene strategieën zijn: ontwijken (geweld buiten het zicht van de politie), negeren (geweldpleging ondanks pakkans), frauderen (gebruik van valse identiteitskaarten of zich op illegale wijze toegang verschaffen tot het stadion) en tegen het beleid in beroep gaan (formele klachten tegen de politie of burgemeester; beroep tegen stadionverbod). Hoewel het door de jaren heen aanzienlijk lastiger is geworden voor hooligans om de surveillance en controles rond voetbalwedstrijden te ontwijken, slagen zij er met enige regelmaat in om de confrontatie met rivaliserende supporters aan te gaan zonder daarbij te worden aangehouden door de politie. Verscheidene hooligangroepen trachten actief de politie te ontlopen door middel van alternatieve vervoersmiddelen of door afspraken te maken met de tegenstander over de tijd en plaats van het gevecht. Sommige hooligans winnen contra-informatie in over de werkwijze van de politie. In het algemeen kan worden gesteld dat de toegenomen controles een nieuw type hooligan hebben voortgebracht: de calculerende hooligan. Ervaren hooligans anticiperen op de gelegenheidsstructuren voor collectief geweld. Zij schatten in wanneer zij zich beter 'rustig' kunnen houden en hoe ze aanhouding kunnen voorkomen. Dit is wellicht de belangrijkste reden voor het feit dat relatief veel jonge meelopers worden gearresteerd; gemiddeld is tweederde tot driekwart van de aangehouden supporters *first offender* (CIV 2004). De jongeren willen zich bewijzen ten opzichte van notoire hooligans en gaan daarbij geregeld over de schreef, vaak zonder zich al te bewust te zijn van de pakkans (Van der Torre & Spaaij 2003).

Interacties tussen hooligans en de politie

De relatie tussen hooligans en de politie is er een van wederzijdse afhankelijkheid en hun onderlinge interactie moet worden gezien als een vorm van wederzijdse aanpassing. O'Neill (2005: 191-192) stelt terecht dat: "Police and fans need each other in order to define themselves and yet the personal crossing of identity and performance boundaries means that they can understand each other." De interactie tussen beide partijen genereert stelsels van informele regels en normen, op basis waarvan zij hun gedrag afstemmen. Deze regels kunnen botsen met het officiele beleid en de effectiviteit van het beleid positief dan wel negatief beïnvloeden. De subtiele (en deels verborgen) interacties tussen hooligans en wetshandhavers

zijn derhalve van groot belang voor het begrijpen en verklaren van de precieze aard en ontwikkeling van het voetbalvandalisme op lokaal niveau.

De machtsrelaties tussen hooligans en politiefunctionarissen worden niet louter bepaald door de wet. Zo is het territorium van hooligans binnen het stadion in veel gevallen min of meer een *no-go-area* voor de politie. Toetreding van de politie tot deze stadionvakken kan door hooligans worden opgevat als een schending van hun territorium en autonomie, en kan derhalve resulteren in een agressieve of gewelddadige respons. Om conflictescalatie te voorkomen houdt de politie zich meestal relatief afzijdig (in de vorm van toezicht op afstand). Het territorium is tot op zekere hoogte een plaats voor getolereerde transgressie, bijvoorbeeld met betrekking tot drugsgebruik, verbaal geweld en kleinschalige incidenten. In dit territorium gelden gedeeltelijk andere regels dan in de rest van het stadion, en politie en stewards passen hun gedrag hieraan aan. Dit geldt tevens voor het busvervoer naar uitwedstrijden: in de bussen waarin zich gekende hooligans bevinden, worden drugsgebruik en kleinschalige incidenten eerder door de vingers gezien dan in bussen met 'welwillende' supporters. Gedogen geldt in deze gevallen als een strategie om conflictescalatie te voorkomen.

Verder valt op dat gepercipieerde politieagressie kan leiden tot een verslechtering van de relatie tussen politiefunctionarissen en hooligans of supporters. Zo komt het voor dat supporters die onder normale omstandigheden geweldgebruik afwijzen zich voegen bij relschoppers als reactie op het in hun ogen disproportionele politieoptreden (King 1995, Stott & Reicher 1998).

4. Conclusie

In dit essay heb ik getracht de praktijk van het voetbalvandalismebeleid inzichtelijk te maken, in het bijzonder de macht en verantwoordelijkheid van politie en voetbalclubs zoals deze in de praktijk vorm krijgen. Beleidsuitgangspunten blijken in de praktijk soms lastig te verwezenlijken, onder meer omdat ervaren hooligans strategieën ontwikkelen om beleidsmaatregelen te verzachten of te omzeilen. Daarnaast doen zich belangrijke variaties voor in de mate waarin voetbalclubs hun formele verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk wensen te dragen. Voorts moet rekening worden gehouden met de werking van informele regels en normen, die voortkomen uit de wederzijdse aanpassingen van hooligans en wetshandhavers. Deze informele regels kunnen botsen met de formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden en kunnen derhalve de effectiviteit van het beleid positief dan wel negatief beïnvloeden. Cruciaal voor een beter begrip van supportersgeweld en beleid zijn de interacties tussen voetbalclubs, politie, hooligans en supporters en de specifieke context waarbinnen deze zich voltrekken. Deze interacties bepalen mede de effectiviteit van beleidsmaatregelen, die pogen

het voetbalvandalisme terug te dringen. Slechts door systematisch en empirisch gegrond onderzoek kunnen de interacties tussen de verschillende actoren, en de specifieke omstandigheden van die interacties, inzichtelijk worden gemaakt en is een beter begrip van de praktijk van het voetbalvandalismebeleid mogelijk.

Noot

1 Ik wil graag Imrat Verhoeven bedanken voor zijn uitgebreide commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Literatuur

Adang, O.M.J. (1998) *Hooligans, autonomen, agenten. Geweld en politie-optreden in relsituaties*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Armstrong, G. & M. Young (1997) 'Legislators and interpreters: The law and "football hooligans"', pp. 175-199, in G. Armstrong & R. Giulianotti (eds.), *Entering the field: New perspectives on world football*, Oxford and New York: Berg.

CIV (2001) *Jaarverslag seizoen 2000-2001*, Utrecht: CIV.

CIV (2004) *Jaarverslag seizoen 2003-2004*, Utrecht: CIV.

Fiske, J. (1993) *Power plays, power works*, London: Verso.

King, A. (1995) 'Outline of a practical theory of football violence', *Sociology*, 29, 4: 635-641.

Koordinationsstelle Fanprojekte (2005) *Fanprojekte 2005: Zum Stand der sozialen Arbeit mit Fußballfans*, Frankfurt: KOS.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005) *Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld*, Den Haag.

O'Neill, M. (2005) *Policing football: Social interaction and negotiated disorder*, Basingstoke and New York: Palgrave.

Spaaij, R.F.J. (2006) *Understanding football hooliganism: A comparison of six Western European football clubs*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Stott, C. & S. Reicher (1998) 'How conflict escalates: The inter-group dynamics of collective football crowd "violence"', *Sociology*, 32, 2: 353-377.

Torre, E.J. van der & R.F.J. Spaaij (2003) *'Rotterdamse' hooligans: aanwas, gelegenheidsstructuren, preventie*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

26

VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE STEDELIJKE OPENBARE RUIMTE

Leon Deben, universitair hoofddocent stadssociologie aan de Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

Het gebruik, het beheer en de inrichting van de openbare ruimte in onze steden halen bijna dagelijks de krant. Mede door de terreurdreiging en de alom heersende roep om meer veiligheid krijgen openbare ruimtes meer aandacht dan vroeger. Deze ruimtes vormen immers de arena waarin de samenleving zich niet alleen weerspiegeld ziet, maar ook met zichzelf geconfronteerd wordt. Het is een wereld van de vreemdelingen (Lofland 1998). Het meest duidelijk is dat te zien in de stadscentra. In dit essay zal de nadruk liggen op de openbare ruimte in het centrum – maar wat in het centrum zich in het groot manifesteert, waaiert uit in ontelbare kleinere nabootsingen op wijk- en buurtniveau.

Een breed gedeelde opvatting ziet de openbare ruimte als een plek die toegankelijk is voor iedereen en bruikbaar voor alle mogelijke doeleinden. Je kunt er zitten en verblijven, zo vaak en zolang als je wilt en dat geldt voor rijk en arm. Het succes van een stad, als woonplaats en als trekpleister voor bezoekers, is onlosmakelijk verbonden met de mogelijkheid dat je buiten op straat en plein prettig kunt zitten, er levendigheid is, er wat te zien en te beleven valt.

Welnu, levendig is het zeker. Het is op de openbare plekken in de Nederlandse binnensteden sinds de jaren negentig drukker dan ooit. De activiteiten en vele claims om bepaalde openbare gebieden voor iets bijzonders te gebruiken, doen de drukte als gevolg van bezoekers en toeristen nog toenemen. Vooral centrale pleinen zijn bij uitstek de plaatsen waar mensen hun wensen, opvattingen en doelstellingen luidruchtig uitdragen. Interessante openbare ruimtes als het Malieveld in Den Haag, de Dam en Museumplein in Amsterdam of het plein rond

de Martinitoren in Groningen worden gebruikt voor van alles en nog wat, variërend van kerstmarkten, ijsbanen, uitmarkten, demonstraties en boekenmarkten tot mode- en autoshows. De aanliggende terrassen zitten overvol; het is zoeken naar een vrije plek, ondanks het feit dat bijvoorbeeld in Utrecht tussen 1970 en 1990 het totale oppervlakte caféterras verzesvoudigd is (Oosterman 1993). En Utrecht vormt geen uitzondering als we naar de centrale pleinen kijken van steden als Groningen, Maastricht of Den Bosch.

Hoe wordt deze ontwikkeling in goede banen geleid en wie draagt hier de verantwoordelijkheid voor? In dit essay wordt eerst nagegaan hoe de ruimte ingericht en gebruikt wordt, vervolgens hoe dat gereguleerd wordt, dan hoe dat onder meer voor de binnenstad uitpakt en, ten slotte, hoe getracht wordt het gedrag in de openbare ruimte in de hand te houden.

2. Beheer en inrichting openbare ruimte

Omdat de openbare ruimte gezien kan worden als onbeschermde ruimte, ligt de verantwoordelijkheid voor de inrichting en het beheer van de straten, pleinen, plantsoenen en parken in eerste instantie bij de stedelijke overheid. Het gebruik ervan en de wijze waarop mensen er zich gedragen, raken zowel de verantwoordelijkheid van overheid als die van bewoners en gebruikers.

In het algemeen kunnen we stellen dat het gedrag in en gebruik van de publieke ruimte gevoed en gevormd worden door de sociale controle die plaatsvindt op de drie niveaus van sociale ordening: de private, de parochiale en de publieke wereld. De *private* wereld wordt gekenmerkt door intieme verbindingen tussen leden van de primaire groep (huishoudens en persoonlijke netwerken van familie en vrienden). De *parochiale* wereld laat een gevoel van gemeenschappelijkheid tussen kennissen en buren zien. Het betreft de interpersoonlijke kenmerken gelokaliseerd binnen gemeenschappen (het is het domein van de buurt, werkplaats of het netwerk van kennissen en de 'bekende vreemden'). De *publieke* wereld voltrekt zich in de stedelijke omgeving waar individuen elkaar niet kennen of alleen categorische kennis van elkaar hebben. Dit speelt zich af op die plekken waar mensen vreemden voor elkaar zijn of elkaar slechts kennen in termen van beroep of niet-persoonlijke identiteit (bijvoorbeeld de buschauffeur, de klant of de verkeersregelaar) (Lofland 1998).

Op publieke plekken, op straten en pleinen, komen mensen elkaar tegen en geeft de specifieke inhoud van sociale controle vorm aan hun ontmoeting. De controle, of het ontbreken ervan, uit zich vooral op de pleinen en in de straten in de stadscentra, in de parken en in het openbaar vervoer. Het zijn de plekken die eigenlijk niemand toebehoren; ze maken geen deel uit van de private of parochiale wereld. Het gebruik ervan wordt daarom gezien als het legitieme recht van

iedereen. De controle erop wordt – in zijn uiterste toepassing als de sociale controle tekortschiet – tot de taak van de politie en het justitiële systeem gerekend. De staat heeft immers het geweldsmonopolie en is gelegitimeerd om dat – indien nodig – toe te passen. Maar het is inmiddels ook duidelijk dat politie en justitie hun sociale controletaak nooit alleen aan kunnen. We zien dat de meest succesvolle programma's om geweld op straat en ander lokale criminele en ongewenste activiteiten tegen te gaan, zijn ingebed in een gemeenschapsorganisatie (te weten scholen, kerken, woningbouwverenigingen en middenstand) en dus met name in het parochiale systeem.

De private, de parochiale en de publieke wereld zijn weliswaar functioneel verschillend, maar zij zijn tegelijk wederzijds van elkaar afhankelijk en met elkaar verbonden. Concreet houdt dat in dat de gang van zaken in gezinnen (de opvoeding van kinderen en hun gedrag op straat), in buurten (het schoonhouden en opruimen van troep, het voorkomen van verslonzing en verval van gebouwen) en in de stad (het inrichten en onderhouden van de openbare ruimte) niet los van elkaar kunnen worden gezien.

De afgelopen decennia zijn er vele binnen- en buitenlandse sociaal-wetenschappelijke publicaties verschenen die een zeker accent legden op de teloorgang van de openbare sfeer. Vooral de neiging van mensen om zich terug te trekken uit de openbare sfeer en zich af te zonderen in afgesloten privéruimten kwam daaruit naar voren (zie o.a. Sennett 1978). Men komt niet meer naar het plein voor het stadhuis om te luisteren naar het politieke nieuws en vriendencontacten houdt men bij via telefoon en e-mail. Toch is het de vraag of er wel zo eenduidig van een neergang van de publieke ruimte sprake is. Terwijl de suburbane bevolking inderdaad sterk gezinsgericht is en weinig geïnteresseerd in de publieke ruimte (behalve in haar directe woonomgeving), zien we tegelijkertijd in de Nederlandse binnensteden het omgekeerde en wordt de openbare ruimte – zoals eerder opgemerkt – intensiever dan ooit benut (Deben & Schuyt 2000).

De juridische definitie van openbare ruimte is 'ruimte die geen particulier bezit is'. Dit impliceert dat vele als openbare ruimte aangeduide ruimten in feite semi-openbare ruimten zijn. Een winkelcentrum is eigenlijk geen volledig openbare ruimte, want er gelden bepaalde regels en het complex gaat op bepaalde tijden dicht. Zelfs ook openbare ruimten die voor iedereen toegankelijk zijn (fysiek en visueel), kennen vrijwel altijd beperkingen in de tijd (na zonsondergang dicht), in de ruimte (doorgang vrijlaten), ten aanzien van sommige categorieën mensen (geen straathandel) en met betrekking tot bepaald gedrag (niet rondhangen).

Gebruik, beheer en inrichting van de openbare ruime in de stadscentra moet rekening houden met verschillende functies van deze ruimte. Al in 1988 (*NRC*

Handelsblad 20-6-1988) kunnen we lezen hoe Amsterdam verwacht met de inrichting van de openbare ruimte haar imago en concurrentiepositie te verbeteren. Naast de economische waarde wordt ook de ontmoeting als belangrijke sociale waarde genoemd. Bovendien wordt steeds meer beklemtoond dat de neergang van wijken en buurten vaak samengaat met een slecht functionerende openbare ruimte. Hoewel de neergang doorgaans een sociaal-economische achtergrond heeft, is voor een veilige en aantrekkelijke openbare ruimte juist een combinatie van fysieke en sociale maatregelen nodig. Het gaat daarbij niet alleen om het ontwerp en de uitvoering, maar ook om een goede organisatie en financiering van het latere beheer en toezicht (zie onder anderen Reijndorp & Nio 1996).

3. Binnenstad als vermaakscentrum

Sinds enkele decennia worden steden in positieve zin geherwaardeerd. Kades, fabrieken, opslagruimtes en magazijnen hebben in veel steden plaatsgemaakt voor casino's, megacinema's, thema-winkelcentra, thema-restaurants of exclusieve woongebieden. De nieuwe bestemmingen worden ingericht als plekken waar je weet waar je aan toe bent. Dat wil zeggen dat de functionaliteit ervan helder is en dat ze zonder misverstand te vinden zijn. Hooguit is er nog wat aarzeling over om het niet al te saai te maken.

Veel ontwerpers van stedelijke gebieden leggen in hun plannen de nadruk op het scheppen van een plezierige publieke setting waar de mensen (en met name de middenklasse) zich kunnen vermaken zonder gevaar te lopen. Het is vergelijkbaar met de wijze zoals Disneyparken zijn opgezet. Dit concern beschikt over de expertise een ogenschijnlijk tijd- en plaatsloze wereld te creëren: er is geen verveling, men hoeft niet te wachten, de ruimten zijn schoon, het personeel is vrolijk, beleefd en vriendelijk en het is met name veilig. Hun formule luidt: "We program out all the negative, unwanted elements and program in the positive elements" (Hannigan 1998: 189). Sommigen in de vs menen dat steden 'zijn gered door de muis', refererend aan het spectaculaire succes van het Disneyconcern dat zich tegenwoordig ook bezighoudt met de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Zo is het Disney gelukt om onder andere de New Yorkse Hellscorner – een vervallen *no-go-area* – een beter imago te geven door de wijk niet alleen vol te hangen met verheffende teksten op grote reclameborden, maar ook door te investeren in winkels en theaters. Het gevolg is geweest dat de onroerendgoedprijzen gingen stijgen en er forse winsten gemaakt werden. Deze reconstructies voltrekken zich dikwijls juist in de voormalige binnenstedelijke probleemgebieden. Sharon Zukin omschrijft dat ironiserend als *pacification by cappuccino* (Zukin 1995: 28).

In 1992 voorspelde Michael Sorkin in zijn boek *Variations on a Themepark* (met als ondertitel: *The New American City and the End of Public Space*) hoe de publieke ruimte in de Amerikaanse stad zal verschralen door de globalisering van kapitaal, de elektronische mogelijkheden en de uniformering van de massacultuur. Hij noemt dat kenmerk a-geografisch en vergelijkt de stad met een verzameling *urban bits* lijkend op een televisiescherm, even vluchtig als voorbijgaand (Sorkin 1992). Hij gaat in op de steeds sterker wordende obsessie met *security* (9/11 zal pas jaren later plaatsvinden) tot uiting komend in meer toezicht en segregatie. De stad is volgens hem de plek van stimuli geworden: een soort televisiestad en themapark. Hij omschrijft dat met de term *Cyburbia*. *Never a dull moment* lezen we in toeristenfolders die de stedentrips aanprijzen en omschrijvingen gebruiken als 'grandioze winkelervaring' in een 'plezierige setting'.

Ook in ons land zijn dergelijke ontwikkelingen te zien. In Amsterdam zijn Madame Tussaud, de manifestaties in de Nieuwe Kerk, in de Beurs van Berlage, en vermaaksplekken als Holland Experience Centre en de New Metropolis onderdelen van de nieuwe symbolische economie, waarbij cultuur in al haar vormen een economische trekker van belang is geworden. De in lange rijen wachtende massa's die deze plaatsen bezoeken, benutten daarbij volop de openbare ruimte die, zo lezen we in overheidsnota's, schoon, heel en mooi moet zijn (Deben & Rings 1999). Waar het mooi is, geen troep ligt, het wegdek en trottoir niet kapot zijn en het veilig oogt, voelen bewoner en bezoeker zich meer op hun gemak. In deze visie zijn de inrichting en het onderhoud van het openbare gebied van cruciale betekenis. In vele nota's, boeken en artikelen over inrichting, beheer, gebruik, waardering, openbaarheid en toegankelijkheid, komen het belang van en de aandacht voor een verzorgde openbare ruimte dan ook sterk naar voren.

Stedelijke overheden worden door de ontwikkeling van het toerisme, de toename van het verkeer, de hogere kwaliteitseisen van binnenstadbewoners en de commerciële belangen steeds vaker geconfronteerd met problemen in de openbare ruimte. Het intensieve gebruik van de Nederlandse binnensteden is onderwerp geworden van klagers en columnisten. De hiervoor genoemde sociale controle schiet tekort en lokale overheden worden bij herhaling verzocht in te grijpen. Belangen staan tegenover elkaar en zorgen vaak voor een verharding van de onderlinge verhoudingen, waarbij meer dan eens het gevoel ontstaat dat het recht van de sterkste de doorslag geeft. Om dat te voorkomen proberen belangengroepen, samen met de overheid, beheersplannen te bedenken en afspraken te maken over de openbare ruimte. Net zoals in New York zien we ook in de Nederlandse steden publiekprivaatrechtelijke (PPS) constructies ontstaan, die de openbare ruimte vormgeven en voorzien van de benodigde budgetten. Een voorbeeld is de Amsterdamse NV Zeedijk.

4. Maatregelen en beheersing

De toename van het stedelijk toerisme is het meest duidelijk te zien in de historische binnensteden. Onze oudere steden met hun historische kern zijn compact gebouwd, de stoepen en stegen zijn smal en de straten in de binnenstad niet erg geschikt voor gemotoriseerd verkeer. Dat maakt een adequate inrichting en controle van de openbare ruimte des te belangrijker.

Op verschillende manieren wordt deze controle in praktijk gebracht. In de eerste plaats vaardigen de stedelijke autoriteiten steeds meer verbodsbepalingen uit. Bestaande verbodsbepalingen worden weer nadrukkelijk onder de aandacht gebracht en nieuwe worden ingesteld: niet-roken in de stationshal, geen fietsen parkeren op het plein (Tilburg), geen honden in de winkelstraat (bijv. Almere, Hilversum) of 'ieder half uur consumptie verplicht' in horecagelegenheden. Het beperken van het maken van muziek en het geven van voorstellingen in de straten en pleinen van Amsterdam en het verbod om langer dan een half uur met een spelend orgel op één plek te staan, zijn andere voorbeelden. Dijk- en straatverboden voor individuen, geldend voor een dag of langer, zijn juridisch mogelijk geworden. Een groep hangjongeren wordt al gauw als samenscholing gezien en gemaand zich te verspreiden.

In de tweede plaats wordt door beleidsmakers een beroep gedaan op de creativiteit van de vormgevers van de publieke ruimte en van het straatmeubilair (banken, fietsenrekken en vuilnisbakken) om een en ander zo functioneel mogelijk te ontwerpen. Bij de nieuwe inrichtingsplannen gaan de gemeenten niet over één nacht ijs. Al in een vroeg stadium worden vele organisaties zoals de reinigingsdienst, de plantsoenendienst, elektriciteitsbedrijven, parkeerbeheer, bewonersorganisaties, winkeliersverenigingen, monumentenzorg en belangenverenigingen van mindervaliden gevraagd om een inbreng. Het uiteindelijke ontwerp en de inrichting van de publieke ruimte – dikwijls een compromis van alle wensen en eisen – maken deze ruimte voor sommige gebruikers een minder voor de hand liggende verblijfplaats. Banken op pleintjes worden voorzien van beugels zodat liggen en een tukje doen onmogelijk zijn. Op sommige plekken staan banken bestaande uit twee planken, die de omschrijving bank nauwelijks meer verdienen, of ze hebben een zitvlak van ruitjesgaas, dat het zitten beperkt tot een klein kwartier. De veranderingen die dienen om de gebruiksvriendelijkheid voor bepaalde groepen te verminderen, hebben op hun beurt weer gevolgen voor anderen. Vele kleine ingrepen zijn voor een buitenstaander niet direct te merken, maar kunnen soms pijnlijk ondervonden worden. Wie lang moet wachten op een tram, kan niet veel meer dan 'staand zitten' of moet staan. Richels, drempels en hekjes, bedoeld tegen skateboarders, maken het rolstoel- en rollatorgebruikers niet gemakkelijker. En ook mensen met kinderwagens en ouderen hebben er last van.

In de derde plaats heeft de roep om veiligheid en controle vele soorten toezicht doen verschijnen. In de drukke centra van de steden zien we dat in de vorm van camera's en meer politietoezicht. Daarnaast hebben particuliere organisaties de controle en het toezichtwerk overgenomen van de politie, die daar niet meer aan toekomt door bezuinigingen, reorganisaties en veranderende taakopvattingen. Deze maatregelen zijn op vele stads- en buurtpleinen en bij horecagelegenheden getroffen. De discussie over het schenden van de privacy lijkt welhaast verstild. Mike Davis omschrijft dit proces als de militarisering van de stedelijke ruimte. Winkelcentra, binnensteden en woonbuurten krijgen het karakter van een middeleeuwse burcht (Davis 1992).

Deze ontwikkeling manifesteert zich in het beheer van de publieke ruimte in de vorm van *zero tolerance* en *target hardening*. *Target hardening* betekent dat er niet meer wordt volstaan met een verbodsbord of met een paar woorden, maar dat men meer heil ziet in harde en voelbare maatregelen. Geen verkeersborden met de aanduiding 'verboden in te rijden', want die worden genegeerd, maar bij voorkeur een 'cartervanger' waardoor het motorblok er afscheurt, of een blok beton dat de doorgang belet. Elektronisch bediende paaltjes rukken op. In een park of in plantsoenen waar niet geslapen mag worden, gaan 's nachts op onregelmatige tijden de sprinklerinstallaties aan. De openbare ruimte wordt steeds meer – hoe tegenstrijdig dat ook klinkt – afgeschermd door traliewerk en bewaakt met 24-uurscamera's.

We zien deze maatregelen in wat mildere vormen terug in buurten en wijken. "De openbare ruimte wordt op allerlei manieren geprivatiseerd en dicht bij huis zien we pogingen om het privé-terrein te vergroten, in eerste instantie ten koste van het parochiale domein, maar – het onderscheid is analytisch – daardoor ook ten koste van het openbare domein" (Brunt & Deben 2001: 14). De huismeester is weer terug. Er zijn nauwelijks nog wooncomplexen te vinden waar geen toezichthouders zijn benoemd. Zij houden het parochiale domein in trappenhuizen, aanliggende plantsoenen en galerijen in de gaten, terwijl een keur van stads-, plein- en straatwachters de openbare ruimte daaromheen controleert. Het buurtbeheer is alomtegenwoordig en probeert de leefbaarheid te bevorderen door de hinder in de hand te houden.

De toevallige voorbijganger wordt al gauw als buitenstaander en pottenkijker gezien. Het adagium van de jaren zestig – maak van iedere deur een groet en van ieder raam een gelaat – maakt plaats voor de woning als een *defensible object*: een fort, liefst in een wijk met een muur of een brede sloot eromheen. Bewoners lijken steeds meer bevreesd voor vreemden en dus voor de openbare ruimte, die potentieel gevaarlijk is en gevuld met mensen van wie je niet weet wat je van hen kunt verwachten. "Essentially, danger is fear of the stranger, the person who is potential harmful and whose behavior seems unpredictable and beyond control"

(Merry 1981: 55). Mensen ontwikkelen ideeën over gevaar in de stedelijke openbare ruimte op grond van eigen ervaringen, ervaringen van anderen en vooral op grond van de berichtgeving in de media. Beeldvorming en vooroordelen spelen in hun mentale plattegrond een grote rol (Brunt 1998 en 2001). Wanneer mensen deze gevoelens zijn toegedaan, gaan ze zich daar ook naar gedragen en worden de vermeende situaties werkelijkheid.

5. Conclusie

In de inleiding werd de vraag gesteld hoe de maatschappelijke ontwikkelingen die zich voordoen in de openbare ruimte, in de hand te houden en te beheersen zijn. Wat blijft er over van de aantrekkelijke en gemêleerde binnenstad als deze wordt ingericht en beheerd als een Disneypark? In wat voor samenleving leven we als we achter slot en grendel wonen en werken?

De vrij recente aandacht voor de straten en pleinen van de stad, voor uiterlijk en schoonheid, heeft een nieuwe lading gekregen met de roep om veiligheid op straat en het herstellen van waarden en normen. Steeds meer zijn stedelijke autoriteiten ervan overtuigd dat adequate vormgeving en goed onderhoud en beheer zelfs bij de grootste vandaal enig respect kunnen afdwingen. Met andere woorden, vandalisme en verloedering kunnen worden bestreden met een goede inrichting. Een hele, duurzame, schone en met zorg vormgegeven openbare ruimte draagt bij aan een positief gevoel.

Naarmate de culturele economie de dominante activiteit van een binnenstad is geworden, krijgen aankleding, veiligheid en de properheid van de publieke ruimten meer aandacht. Zo moet de stad ook een plek worden die de nieuwe creatieve klasse – waar de laatste jaren veel aandacht aan wordt gegeven – zal weten te waarderen (Florida 2002).

De stedelijke autoriteiten proberen continu een evenwicht te vinden tussen controle en openbaarheid, en richten zich op het scheppen van een veilige, overzichtelijke en vertrouwde leefomgeving. Een zware opgave, aangezien vertrouwdheid en veiligheid op gespannen voet (kunnen) staan met cameratoezicht, promotieactiviteiten van de veiligheidsindustrie, groei van het aantal soorten private bewakers, scherpere controle van luchthavens, stations, winkelcentra en stadions.

De keerzijde van te veel veiligheidsmaatregelen is dat er een sfeer gaat ontstaan waarbij kinderen in woonbuurten nauwelijks nog buiten kunnen spelen, bewoners van gesloten gemeenschappen met hun rug naar de samenleving gaan staan, ieder bezoek moet worden aangemeld en onze stadscentra door de aanwezige controleurs zo onaantrekkelijk worden dat we ze gaan mijden en aldus de levendigheid eruit verdwijnt.

Ontwerpers worden ingeschakeld om samen met de overheid en andere verantwoordelijke instanties de openbare ruimte zodanig in te richten en vorm te geven dat mensen met uiteenlopende levensstijlen elkaar daar kunnen ontmoeten én verdragen. Dat alles is echter nooit genoeg. Het gebruik van en het gedrag in de openbare ruimte is tegelijk afhankelijk van zelfregulatie en verinnerlijkte sociale gedragsregels. Deze regels blijken in veel gevallen echter ontoereikend en/of vervangen door wel zeer particuliere interpretaties. In deze interpretaties laten zelfdiscipline en 'beschaving' te wensen over – ondanks de pogingen van ideële reclamecampagnes om mensen aan te spreken op hun gedrag in de openbare ruimte. Toezichthouders, regels en politie moeten dan een geciviliseerd gebruik van de openbare ruimte afdwingen – met het risico dat de openbaarheid verloren gaat.

Literatuur

Brunt, L. (1996) *Stad*, Amsterdam/Meppel: Boom.

Davis, M. (1992) *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*, London: Vintage.

Deben, L. & P. Rings (1999) 'Reglementering en disciplinering van het gebruik van de openbare ruimte', in *Sociologische Gids*, 46 (3): 245-256.

Deben, L. & K. Schuyt (2000) *Sociale cohesie in Almere. Sociale samenhang in een jonge stad*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class, and how it is transforming work, leisure, community and everyday life*, New York: Basic Books.

Hannigan, J. (1998) *Fantasy city. Pleasure and profit in the post-modern metropolis*, London/New York: Routledge.

Lofland, L. (1998) *The Public Realm: exploring the city's quintessential social territory*, New York: Aldine de Gruyter.

Merry, S. (1981) *Urban Danger. Life in a neighbourhood of strangers*, Philadelphia: Temple University Press.

Oosterman, J. (1993) *Parade der passanten. De stad, het vertier en de terrassen*, Utrecht: Van Arkel.

Reijndorp, A. & I. Nio (1996), *Het stedelijk theater. Ruimtelijk beleid en openbare ruimte*. Bussum: Toth.

Sennett, R. (1978) *The Fall of Public Man. On the social psychology of capitalism*, New York: Vintage.

Sorkin, M. (ed.) (1992) *Variations on a Theme Park; the new American city and the end of public space*. New York: The Noonday Press.

Zukin, S. (1995) *Cultures of cities*, Oxford: Blackwell Publishers.

DEEL VII

Rechterlijke macht en rechtshandhaving

27
IS DE RECHTER NIET DEMOCRATISCHER DAN WIJ DENKEN?

Michiel Scheltema, oud-voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

1. Inleiding

In het kader van de voorbereiding van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (WRR 2002a) symboliseerde Kees Schuyt – projectleider voor dit rapport – de problematiek waarvoor wij stonden met een fraai beeld. Hij wees op drie bomen die buiten op het grasveld stonden. Die bomen, zo zei hij, zou je kunnen vergelijken met de drie machten uit de trias politica van Montesquieu. Oorspronkelijk waren het drie afzonderlijke bomen, duidelijk van elkaar te onderscheiden en alle drie even groot. Maar naarmate zij ouder werden, gingen de takken door elkaar heen groeien en raakten zij in elkaar verward. Daardoor zijn zij nu niet goed meer afzonderlijk te zien en is soms niet meer uit te maken bij welke boom een bepaalde tak thuis hoort.

Zo is het ook met de machten in de rechtsstaat gesteld. Zij waren in de leer van de trias politica bedoeld als duidelijk onderscheiden machten, die ieder een ander functie vervulden, en tegelijkertijd elkaar in evenwicht hielden. Maar die scheiding van functies is voor een deel verdwenen: bestuur en wetgeving zijn dooreen gaan lopen en ook de rechter treedt op als wetgever-plaatsvervanger. Door het dooreenlopen van functies is ook het evenwicht tussen de machten verbroken. En daarmee is een groot probleem ontstaan: zodra het stelsel van *checks and balances* van de rechtsstaat niet meer functioneert, dreigt er misbruik van macht, dus erosie van de rechtsstaat. Een van de gevaren van deze ontwikkeling is dat de toenemende rechtsvorming door de rechter de democratische grondslag van het recht ondergraaft. Dat gevaar lijkt zonder meer voort te vloeien uit de juridisch verschillende posities van de wetgever en de rechter.

Kees Schuyt is socioloog en jurist. Hij weet dus als geen ander dat juridische constructies niet altijd de feitelijke werkelijkheid weergeven. Toch is het opmerkelijk dat er, ook door hem, nauwelijks getwijfeld lijkt te worden aan de hierboven gekarakteriseerde tegenstelling tussen wetgever en rechter. Kan men hun rollen zo goed scheiden en kan men de democratische legitimatie van hun werk zo sterk in een zwart-wittegenstelling zien?

2. De verhouding tussen de staatsmachten: de dooreengestrengelde bomen

Het is stellig juist dat de drie staatsmachten meer met elkaar vergroeid zijn dan de theorie van de trias politica impliceert. Die vergroeiing betekent dat er een verschuiving van taken plaatsvindt. De rechter heeft een rol in de rechtsvorming gekregen die verder gaat dan twintig jaar geleden het geval was. De term wetgever-plaatsvervanger is dan ook niet misplaatst. Soms gebeurt ook wel eens het omgekeerde. Zo kan ik de opstelling van de Tweede Kamer in de debatten over de nationaliteit van Hirsi Ali moeilijk anders duiden dan het willen bepalen wat, gezien het geldende recht, de juridisch juiste beslissing inzake haar nationaliteit is. Dat is dus geen wetgeving, maar rechtspraak. Dat bestuur en wetgeving sterk in elkaar overlopen en parlement en regering in beide een belangrijke rol spelen, is nog veel minder in overeenstemming met de leer van Montesquieu.

Nu heeft die leer verschillende elementen. Het is in de eerste plaats een stelsel van *checks and balances*: juist door het evenwicht tussen de drie machten wordt misbruik van macht voorkomen. Daarnaast is er een tweede element dat betrekking heeft op de legitimiteit van de functie-uitoefening door ieder van de drie machten. Daarbij geldt dat het parlement de richting van het handelen van bestuur en rechter bepaalt. Het parlement verschaft als het ware de democratische grondslag aan hetgeen de beide andere organen doen.

Juist omdat het parlement over een democratische legitimatie beschikt en de andere niet, moeten zij zich richten naar de besluitvorming van het parlement. Daarom geldt voor de rechtsvorming dat een aandeel daarin van de rechter met argusogen moet worden bekeken. Rechters missen immers een democratisch mandaat, zodat iedere verschuiving van de rechtsvormende taak van het parlement naar de rechter als ondemocratisch en dus als minder wenselijk moet worden beschouwd.

Deze redenering is vast geworteld in de staatsrechtelijke en politieke traditie. Zodra geconstateerd wordt dat er sprake is van verschuiving van de rechtsvormende taak van de wetgever naar de rechter, dan is de vanzelfsprekende reactie dat dit een ongewenste ontwikkeling is. Die moet dus worden tegengegaan (zie ook: Kabinetsreactie op *De toekomst van de nationale rechtsstaat*).

Verschuiving van wetgever naar rechter

Het is van belang wat langer bij dit punt stil te staan. De eerdergenoemde verschuiving van de rechtsvormende taak van de wetgever naar de rechter wordt vrij algemeen waargenomen. Tegen de achtergrond van de triasleer levert dit twee problemen op. In de eerste plaats wordt het stelsel van *checks and balances* erdoor in gevaar gebracht: de rechter zou te veel macht kunnen krijgen. In de tweede plaats zou de democratische grondslag van het recht verloren dreigen te gaan, doordat de zelfstandige rechtsvorming door de rechter die grondslag ontbeert.

Inderdaad zou de oplossing voor beide problemen zijn de rechtsvorming terug naar de wetgever te brengen. Maar wanneer dat niet goed mogelijk is? Hieronder komen enige ontwikkelingen ter sprake die met zich meebrengen dat die weg terug hoogstens gedeeltelijk mogelijk is. Is er dan een andere oplossing te bedenken?

Voor het eerste punt, dat de *checks and balances* in gevaar komen, zijn andere oplossingen denkbaar. Men kan immers ook op andere manieren tegenmachten organiseren. Zo zou men binnen de rechterlijke macht kunnen denken aan een zeker evenwicht tussen verschillende rechters. In het Europese recht is daarvan al in zekere mate sprake, door de wisselwerking tussen nationale en internationale rechters. Daarnaast zorgt het uitgangspunt voor rechtspraak in hoogste instantie, namelijk dat die collegiaal moet geschieden, ervoor dat niet de voorkeur van één persoon doorslaggevend kan zijn.

Maar het tweede probleem, teloorgang van de democratische grondslag, lijkt alleen oplosbaar wanneer de rechtsvorming door de rechter een democratischer basis zou bezitten. Dat brengt mij bij een vraag waar ik geen goed antwoord op weet en waarbij de inzichten van een socioloog van grote waarde zouden kunnen zijn. Is het wel zo vanzelfsprekend dat rechtsvorming door de rechter iedere democratische legitimatie ontbeert? Is het altijd duidelijk dat het parlement beslist overeenkomstig de wensen van de samenleving en dat de rechter dat niet doet, eenvoudig omdat hij voor zijn leven is benoemd? Of ligt het soms ook anders? Kan men de rechter democratischer maken?

Die vraag is naar mijn overtuiging van groeiende betekenis. Er is een aantal sterke argumenten op grond waarvan een grotere rol van de rechter bij de rechtsvorming te verwachten is en om verschillende redenen ook wenselijk is. Maar als de rechterlijke rechtsvorming niet geschiedt in overeenstemming met de wensen uit de samenleving, zouden daar grote bezwaren aan kleven. Het wordt dus van groot belang wat nauwkeuriger te kijken naar de vraag hoe (on)democratisch rechtsvorming door de rechter werkelijk is.

3. Een democratische legitimatie van de rechterlijke rechtsvorming?

De gangbare redenering om de rechtsvorming door de rechter een democratische legitimatie te ontzeggen is eenvoudig: de rechters zijn benoemde en onafzetbare functionarissen, die aan niemand verantwoording behoeven af te leggen. Wanneer zij meer doen dan het toepassen van de door het parlement vastgestelde wetten, is dus op geen enkele wijze verzekerd dat zij oordelen in overeenstemming met de wensen van de samenleving. Rechtsvorming door de rechter is, zo is de conclusie, bedreigend voor de democratie. Over deze redenering begin ik steeds meer aarzelingen te krijgen. Die aarzeling wordt gevoed door een aantal overwegingen.

Allereerst door de constatering dat het vertrouwen van de samenleving in de rechterlijke macht vaak als vrij aanzienlijk wordt gezien. Het vertrouwen in de rechter doet daarbij niet onder voor het vertrouwen in de andere instituties van de overheid. Betekent dat niet dat de rechter in het algemeen zijn taak vervult overeenkomstig met wat de samenleving van hem verwacht? Dus: hoewel er geen formeel mechanisme is dat ervoor zorgt dat de rechter luistert naar de wensen van de samenleving, houdt de rechter daar kennelijk in zodanige mate rekening mee dat het resultaat toch met die wensen in overeenstemming is. Hoe is dat te verklaren? En is het niet uiteindelijk het resultaat dat telt, zodat de rechterlijke rechtsvorming in wezen toch ook democratisch is te noemen?

Om het overdreven te zeggen: wanneer blijkt dat de samenleving op een bepaald moment minder vertrouwen in politici stelt dan in rechters, zou die samenleving dan niet meer vertrouwen hebben in rechtsvorming door de rechter dan door politici? En waarom zou dit dan als minder democratisch beschouwd moeten worden? Ik geef toe dat er veel tegenargumenten aan te voeren zijn, waarover hierna, maar het gaat er mij nu om duidelijk te maken dat de gangbare redenering te eenvoudig is.

4. De verhouding tussen rechtsstaat en democratie

Toegang tot de rechter is een kernelement in de rechtsstaat. Dat doet de vraag rijzen in hoeverre rechtsstaat en democratie met elkaar verweven zijn. Zij worden vaak in één adem genoemd, maar moeten van elkaar worden onderscheiden. Dat is ook het uitgangspunt geweest in *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (WRR 2002a).

Essentieel voor de rechtsstaat is dat de burgers in hun onderlinge relaties gebonden zijn aan de regels van het recht en dat ook de staat zelf zich in de verhouding tot de burger aan het recht houdt. Rechtszekerheid, gelijkheid bij de

toepassing van de regels, en bescherming van de fundamentele rechten van de mens maken deel uit van de beginselen van de rechtsstaat.

Democratie is alleen mogelijk op de grondslag van de rechtsstaat. Het democratisch proces resulteert in wetten en besluiten waaraan de overheid vervolgens zelf gebonden moet zijn. Het democratisch proces vergt ook dat de fundamentele mensenrechten worden gewaarborgd, omdat anders de deelname van eenieder aan dat proces niet kan worden gegarandeerd. Democratie vergt daarom de aanwezigheid van een rechtsstaat. Wanneer dat zo is, kan men de rechtsstaat niet opvatten als alleen maar een product van democratische besluitvorming. Want dat zou betekenen dat de rechtsstaat op diezelfde manier kan worden gewijzigd of afgeschaft. Maar daarmee zou de democratie de eigen basis ook vernietigen. Democratische besluitvorming mag er niet toe leiden dat democratische besluitvorming in de toekomst onmogelijk wordt gemaakt en mag daarom de fundamenten van de rechtsstaat niet aantasten.

Dat leidt direct tot de vraag wie dan de rechtsstaat moet bewaken. Wanneer men die discussie voert in de nationale staat, ingericht volgens de uitgangspunten van de trias politica, zijn er op die vraag twee antwoorden mogelijk: de volksvertegenwoordiging of de rechter. In Nederland is de volksvertegenwoordiging een zwaardere rol toegedeeld dan in landen waarin de constitutionele rechtspraak meer accent heeft gekregen. Wetten mogen in ons land immers nog steeds niet door de rechter aan de grondwet worden getoetst. Maar hoe deze taakverdeling ook zij, uiteindelijk kent ieder land een procedure die wijziging van de grondwet mogelijk maakt, zodat ook de daarin voorkomende waarborgen van de rechtsstaat kunnen worden afgeschaft.

Internationale verankering van de rechtsstaat

De internationalisering van de samenleving heeft hier nieuwe elementen gebracht. In *De toekomst van de nationale rechtsstaat* wordt uiteengezet dat grensoverschrijdende rechtsregels onmisbaar zijn wanneer de problemen waarvoor het recht zich gesteld ziet, ook grensoverschrijdend zijn geworden. Een internationale rechtsorde is alleen mogelijk – zo volgt uit het rapport – indien die kan steunen op nationale rechtsstelsels die als rechtsstaat zijn aan te merken. Het directe gevolg van deze vaststelling is dat ieder land er een direct belang bij heeft dat andere landen als rechtsstaat functioneren. Daarmee krijgt de bewaking van rechtsstatelijkheid een internationale dimensie. Naarmate de samenleving een meer grensoverschrijdend karakter krijgt en de landsgrenzen aan betekenis verliezen, wordt die dimensie sterker. Die ontwikkeling brengt met zich mee dat in internationaal verband steeds moeilijker aanvaard kan worden dat landen de beginselen van de rechtsstaat terzijde stellen. Dat kan ook niet meer worden aanvaard wanneer een land dit doet volgens een intern democratisch besluitvormingsproces.

Het internationaal verankeren van de beginselen van de rechtsstaat heeft inmiddels een aanzienlijke ontwikkeling meegemaakt. In Europa zijn fundamentele beginselen van de rechtsstaat in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens vastgelegd. Dat geeft aan dat die beginselen in wezen niet meer ter vrije beschikking van een nationale staat zijn, maar een universeler karakter hebben. Het leidt er ook toe dat rechters veel meer dan vertegenwoordigende lichamen de rol van bewakers van de rechtsstaat worden. Dat is duidelijk het geval wanneer er een bovennationale rechtscollege wordt ingesteld, zoals geschied is bij het Hof in Straatsburg dat de rechten van het Europese Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden bewaakt. Maar ook zonder dat is een dergelijke verschuiving waarneembaar: ook het VN-verdrag dat fundamentele rechten van de mens vastlegt, betekent voor Nederland dat de rechterlijke macht de toetsing van wetten ook aan dat verdrag ter hand moet nemen. Die toetsing is uiteraard bij het Europese Verdrag veel intensiever. Al met al heeft de internationalisering ertoe geleid dat het tot de rechter gerichte verbod om wetten aan de grondwet te toetsen in Nederland weinig betekenis meer heeft. Het betekent ook dat de beginselen van de rechtsstaat niet meer langs de weg van democratische besluitvorming kunnen worden afgeschaft: zij staan immers niet meer ter vrije beschikking van de parlementen van de nationale staten.

Deze ontwikkeling wil ik graag illustreren met het voorbeeld van de recente discussie over de houding van de Verenigde Staten tegenover de buitenlandse verdachten van terrorisme. Vanuit veel landen wordt kritiek geleverd op de manier van behandelen van deze gevangenen in Guantanamo Bay en in geheime gevangenissen elders. Het Amerikaanse hooggerechtshof heeft inmiddels beslist dat deze behandeling niet door de president alleen kan worden bevolen, maar dat daarvoor een wettelijke grondslag moet bestaan. Het is goed mogelijk dat het congres voor die grondslag zal zorgen. Maar ik veronderstel dat die democratische grondslag de rest van de wereld niet zal overtuigen. Hoe democratisch de besluitvorming ook geweest mag zijn, fundamentele rechten mogen door geen land geschonden worden, zo luidt de overtuiging die achter deze opvatting schuilgaat.

Bij de internationale dimensie speelt ook een rol dat het argument van de democratische besluitvorming in een ander daglicht komt te staan. Bij grensoverschrijdende rechtsvragen verliest de legitimatie van nationale democratie aan betekenis. Degenen die bij die besluitvorming vertegenwoordigd zijn, zijn de burgers van een bepaald land. Maar de belangen die in het geding zijn, raken ook burgers van andere landen. De gevangenen in Guantanamo Bay waren niet vertegenwoordigd bij de Amerikaanse besluitvorming en jegens hen kan die dan ook niet als democratisch gelegitimeerd worden.

Er bestaat ook nog geen goed alternatief voor democratische besluitvorming op internationaal niveau. Ook dat draagt ertoe bij om bij de internationale verankering van rechtsstatelijkheid sterker op de rechter te leunen dan op vertegenwoordigende lichamen. Ik concludeer daarom dat rechters bij de vormgeving van de beginselen van de rechtsstaat een aanzienlijk grotere rol spelen dan hen in de leer van de trias politica wordt toegekend. Door de internationale dimensie, die grensoverschrijdende verankering van rechtsstatelijkheid nodig maakt, wordt dit nog duidelijker zichtbaar.

De kennissamenleving

Een volgende reden voor het grotere gewicht dat rechtsvorming door de rechter zal krijgen, is de ontwikkeling naar een kennissamenleving. Naar mijn mening heeft het WRR-rapport *Van oude en nieuwe kennis* (WRR 2002b), waarvan Kees Schuyt eveneens projectleider was, daarover behartenswaardige inzichten opgeleverd. In *De toekomst van de nationale rechtsstaat* is daarop voortgebouwd. Hier is vooral van belang de stelling dat kennis in vele vormen en op vele plaatsen in de samenleving aanwezig is en verder ontwikkeld wordt. Omdat niet alle kennis op één centraal punt verzameld kan worden, kan de samenleving veel minder vanuit een centrum gestuurd en gereguleerd worden dan vroeger werd aangenomen. Doordat ook de kennis van de wetgever zeer begrensd is, zal die wetgever zich vooral op hoofdlijnen moeten richten. Algemene beginselen en vage normen in de wetgeving zijn daarom vaak onontkoombaar. Dat betekent een grotere ruimte bij de interpretatie van toepassing van de normen en dus uiteindelijk ook een grotere rol voor de rechter.

5. De maatschappelijke verankering van de zwaardere rol van de rechter bij rechtsvorming

Wanneer het onontkoombaar is dat de rechter veel meer aan rechtsvorming doet dan uit het model van de machtenscheiding voortvloeit, moet opnieuw de vraag onder ogen worden gezien waar de rechter de legitimatie voor zijn werk vandaan haalt. Hij kan niet meer uitsluitend steunen op de democratische grondslag van de wetten die hij uitlegt; hij doet immers veel meer dan dat.

Hoe kan er toch voor gezorgd worden dat de rechter bij het maken van keuzen niet zijn eigen voorkeuren volgt, maar zich laat leiden door hetgeen de samenleving van hem verlangt? Dit lijkt mij een vraag waarbij juristen en sociologen veel meer gezamenlijk moeten optrekken. Juristen volgen op dit punt nog steeds een eenvoudige redenering. Rechters zijn voor het leven benoemd, zijn daardoor aan niemand verantwoording schuldig en behoren dus niet (veel) meer te doen dan het interpreteren van door de wetgever democratisch vastgestelde wetten. Het

antwoord op de vraag naar een belangrijke rol van de rechter bij de rechtsvorming is dan: de wetgever moet zijn verantwoordelijkheid weer beter op zich nemen.

In deze redenering wordt geen plaats ingeruimd voor de noodzaak van een andere, eigen legitimatie van de rechtsvorming door de rechter. Het is duidelijk dat ik die noodzakelijk vind, nu een grotere rol van de rechter bij de rechtsvorming onontkoombaar is. Daarom is het nodig om te onderzoeken of de taak van de rechter zodanig vormgegeven kan worden dat deze als gelegitimeerd kan gelden. Dat betekent dat zichtbaar moet zijn dat de rechter bij het maken van keuzes niet zijn eigen voorkeuren volgt, maar handelt in overeenstemming met wat de samenleving van de rechterlijke taakvervulling verwacht. Daarover nu enkele opmerkingen.

Beperktheid van de staatsrechtelijke benadering

De eerste is dat ik mij erover verbaas dat de staatsrechtelijke redenering over het verschil in legitimatie tussen de wetgever en de rechter zonder enige aarzeling lijkt te worden aanvaard. Het parlement beschikt over de legitimatie om het recht in de vorm van wetten vast te stellen, maar rechterlijke rechtsvorming mist in wezen iedere eigen legitimatie. Wanneer men daartegenover stelt dat het publieke vertrouwen in de rechter niet onder lijkt te doen voor het vertrouwen in het parlement, dan is er op het eerste gezicht sprake van een tegenspraak. Immers, wanneer de rechters hun taak evenzeer in overeenstemming met de wensen en verwachtingen van de samenleving vervullen als de wetgever, dan weten rechters hun keuzes ook goed af te stemmen op de samenleving.

Hebben sociologen daar een verklaring voor? Bestaat er niet het gevaar dat een groep professionals zoals rechters zich in hun opvattingen laten leiden door een eigen professionele rationaliteit of zelfs door groepsdenken? En in hoeverre is te verwachten dat zij openstaan voor ontwikkelingen in de samenleving, zodat zij rekening houden met het verwachtingspatroon dat de samenleving van hun arbeid heeft? Welke omstandigheden kunnen dit bevorderen of juist tegenwerken? Welke bespiegelingen kunnen vanuit een sociologische invalshoek worden gehouden om het juridisch kader voor de rechterlijke taakuitoefening te versterken?

Overigens moet wel in herinnering worden geroepen dat niet zo langgeleden velen geen vertrouwen in de rechter hadden. Er werd toen gesproken van klassenjustitie. Waarom gebeurt dat nu niet meer? Heeft de rechter betere aansluiting bij de opvattingen in de samenleving gevonden? Heeft in dit verband de grotere aandacht voor de professionele kennis en vaardigheden van de rechter een rol gespeeld? Vervult de Raad voor de rechtspraak met zijn aandacht voor de kwaliteit van de rechtspraak ook een positieve functie? Alle reden dus om dieper op deze vragen in te gaan.

Een tweede opmerking betreft de uitgangspunten van de staatsrechtelijke benadering. Deze bestaat erin dat legitimatie gelijk wordt gesteld met legitimatie via een stelsel van representatieve democratie. Dan is duidelijk dat het parlement over een volledige en de rechter over geen enkele legitimatie beschikt. Maar zo eenvoudig is het niet.

In een studie van de WRR (Engelen & Sie Dhian Ho 2004) over democratie staat dat democratie veel meer is dan de meeste stemmen gelden. Van de vier stromingen die in de studie worden onderscheiden, is in dit verband die van de deliberatieve democratie het meest interessant. Daarbij wordt veel waarde toegekend aan debat en argumentatie met het doel zoveel mogelijk tot een gezamenlijk standpunt te komen. Kees Schuyt heeft in de bijdrage aan die bundel gewezen op het belang van Dewey voor het denken over democratie. Problemen die zich aandienen vergen een benadering waarbij het voor dat probleem van belang zijnde publiek wordt betrokken en de daar aanwezige kennis wordt aangesproken. Meer variatie dus bij de inrichting van de procedure en de manier waarop kennis wordt gemobiliseerd (zie Dijstelbloem et al. 2004).

Wanneer men tegen deze achtergrond naar de rechter kijkt, bestaan er meer mogelijkheden om procedures te bedenken waarbij een goede en gestructureerde inbreng van kennis mogelijk is. In dat opzicht betekenen de eisen die aan de openbaarheid van de rechtspraak en de motivering van de uitspraken worden gesteld dat er op het punt van transparantie en publieke verantwoording al veel wordt gedaan. Vanuit dat perspectief is de tegenstelling tussen wetgever en rechter, wanneer het gaat om de legitimatie voor hun beslissingen, minder groot dan in de staatsrechtelijke benadering doorgaans wordt gesteld.

Andere vorm van legitimatie van rechterlijke rechtsvorming

Een derde opmerking betreft de manier waarop de rechter zijn rechtsvormende keuzes kan legitimeren. Eerder heb ik er al voor gepleit uitdrukkelijk te erkennen dat die keuzes worden gemaakt, zodat bij het inrichten van de procedure daarmee rekening kan worden gehouden. Zolang de staatsrechtelijke leer inhoudt dat de rechter niet aan rechtsvorming doet, ontbreekt de noodzaak om anderen dan de betrokken partijen een plaats in het proces te geven. Maar wanneer men zich realiseert dat een gerechtelijke uitspraak met een belangrijk rechtsvormend element in de toekomst ook voor veel andere partijen zal gelden, dringt zich de noodzaak op die anderen op enigerlei wijze een plaats in de procedure te geven. Het versterken van de rol van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in dit opzicht, het toelaten van inbreng van niet-betrokkenen in de procedure – vergelijk de positie van de *amicus curiae* in het Amerikaanse recht – en een rol voor organisaties van belanghebbenden, kunnen mogelijkheden daarvoor bieden.

Een ander punt betreft de aard van de argumentatie die de rechter ter onderbouwing van zijn keuzes naar voren kan brengen. Wanneer het hoogste rechtscollege van een land een rechtsvraag moet beantwoorden die ook elders aan de orde is geweest, wint een uitspraak aan overtuigingskracht indien daarmee rekening wordt gehouden. Dit geldt met name voor rechtsvragen die in beginsel in verschillende landen op dezelfde manier spelen. Bijvoorbeeld bij nieuwe ontwikkelingen die in geen enkel rechtsstelsel al goed zijn verwerkt – over internet, over aansprakelijkheid bij geheel nieuwe medische technieken – of indien belangrijke waarden van de rechtsstaat aan de orde zijn. In al die gevallen, maar zeker wanneer het om de beginselen van de rechtsstaat gaat, is de overtuigingskracht van een rechterlijk oordeel groter naarmate het beter in overeenstemming is met de beslissingen van collega-rechters in ander landen. Immers, wanneer rechtsstatelijkheid sterker internationaal wordt verankerd en landen elkaar aanspreken over gebreken in dat opzicht, moet over de inhoud van dat begrip over de grenzen heen overeenstemming bestaan. Dan gaat het niet aan dat ieder hoogste rechtscollege daarbij geheel zijn eigen weg gaat, maar moet naar toenadering worden gestreefd. Dat betekent uiteraard niet dat de hoogste rechter van een land gebonden is aan een uitspraak van een collega in het buitenland. Maar het betekent wel dat het rekening houden met elkaars uitspraken en het verantwoorden waarom men eventueel een eigen koers kiest, de overtuigingskracht van het rechterlijk oordeel ten goede komt. Men kan als statengemeenschap niet elkaar aanspreken over elkaars rechtsstatelijkheid indien men ieder een eigen inhoud aan dat begrip geeft.

6. De noodzaak van verdere reflectie

Nu de bomen op het grasveld die Kees Schuyt ons aanwees steeds verder groeien, moeten de machten van de trias politica die zij symboliseerden in hun onderlinge verhouding aan een verder onderzoek worden onderworpen. De boom van de rechterlijke macht ontwikkelt zich sterk, zodat het van groot belang is ervoor te zorgen dat die op een goede wijze geworteld blijft. Geen van de bomen mag immers los groeien van de samenleving waaruit die voortgekomen is.

Kees Schuyt is nu zelf als rechter aan het werk gegaan. Ongetwijfeld levert hij daarbij een bijdrage aan de rechtsvorming. Hoe hij dat kan verantwoorden tegen de achtergrond van zijn juridische en sociologische inzichten zal hem wel bezig moeten houden. Naar ik hoop betekent dat voor hem een uitdaging zijn inzichten daarover op schrift te zetten.

Literatuur

Dijstelbloem, H.O., C.J.M. Schuyt & G.H. de Vries (2004) 'Dewey en de nieuwe politieke kwesties in de kennissamenleving', pp.135-150, in E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat,* WRR-Verkenning no. 4, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Engelen, E.R. & M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat,* WRR-Verkenning no. 4, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002a) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, rapporten aan de regering, nr. 63, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002b) *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, rapporten aan de regering, nr. 61, Den Haag: Sdu.

28

ONAFHANKELIJKHEID EN OPENHEID VAN DE RECHTERLIJKE MACHT

Leny de Groot-van Leeuwen, hoogleraar rechtspleging aan de Radboud Universiteit Nijmegen

1. Inleiding

Wat tot voor kort onmogelijk leek is nu bij wet geregeld: een commissie van niet-rechters kan adviseren om afgedane strafzaken te heroverwegen. Dit opmerkelijke feit wordt in het onderstaande betoog bezien vanuit het perspectief van de openheid van de rechterlijke macht, in relatie tot zijn onafhankelijkheid en het publieke vertrouwen in de rechter.

Onafhankelijkheid is de kernwaarde van de rechterlijke macht en betekent dat de rechter in de uitoefening van zijn functie onafhankelijk dient te zijn en zich moet afschermen tegen druk van buitenaf. De term onafhankelijkheid wordt gebruikt in relatie tot de andere machten van de staat, maar ook voor de onafhankelijkheid ten opzichte van andere machten zoals de pers, de markt of de eigen familie. Onafhankelijkheid is een voorwaarde voor onpartijdigheid. De rechterlijke macht moet onafhankelijk kunnen zijn, zonder zelf te beschikken over een overdaad aan machtsmiddelen; mede daarom is het maatschappelijk vertrouwen in de rechter van groot belang voor de democratische rechtsstaat en essentieel voor het functioneren van de rechterlijke macht. Dit vertrouwen is op zijn beurt gebaseerd op het beeld van het publiek dat de rechter gebonden is aan het recht en onafhankelijk van al het andere.

In de samenstelling van de rechterlijke macht zijn minderheidsgroepen ondervertegenwoordigd. Toegankelijkheid tot de rechterlijke macht voor nieuwe groepen speelt wellicht ook een rol in het maatschappelijke vertrouwen in de rechtspraak. In Nederland is sprake van een beperkte strafmotivering waardoor controle door het publiek niet goed mogelijk is. Openheid over kennis en feiten

en daarmee het zichtbaar maken van de onafhankelijkheid van de rechter kan eveneens het publieke vertrouwen in de rechtspraak vergroten.

Welke rol speelt openheid ten aanzien van onafhankelijkheid van de rechter en vertrouwen in de rechtspraak? Openheid is, zoals ik nader zal uiteenzetten, de schakel tussen feitelijke onafhankelijkheid en het publieke beeld daarvan.

2. Vertrouwen en incidenten

In Nederland bestaat veel vertrouwen in de rechterlijke macht. Enquêtes laten het laatste decennium zien dat ongeveer zeventig procent van de Nederlanders vertrouwen heeft in de rechter. De Justitie Issue Monitor wijst uit dat meer dan zestig procent van de bevolking het eens is met de stelling dat de rechters in Nederland hun werk goed doen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concludeert in zijn rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* dat het vertrouwen van de bevolking in de rechter opvallend hoog blijft (WRR 2002: 197) en het Sociaal en Cultureel Planbureau bevestigt dat het vertrouwen in de rechtspraak nog altijd relatief hoog is in Nederland, zowel vergeleken met dit vertrouwen in andere Europese landen als vergeleken met andere instituties. Recent bevolkingsonderzoek naar het vertrouwen dat de burger heeft in verschillende instituties laat, ten slotte, zien dat 67 procent van de bevolking tamelijk tot veel vertrouwen heeft in rechters, terwijl dat percentage voor ambtenaren en leden van de Tweede Kamer op respectievelijk 37 en 38 procent ligt (Koomen 2006).

Daarnaast bestaat er echter bij de bevolking ook kritiek op de rechterlijke macht. Door de juridisering van de samenleving zijn rechters voor burgers de laatste decennia steeds dichterbij gekomen. Het beroep op de rechter is sterk toegenomen en dus ook het aantal contacten van burgers met rechters. Niet alleen via dagblad, radio en televisie, maar ook in werkelijkheid maken veel meer mensen kennis met rechters en zien dus hun tekortkomingen, fouten en foutjes, missers en kleine onhandigheden. Lange doorlooptijden, administratieve fouten of omstreden beslissingen komen misschien ook wel iets vaker voor dan vroeger (in ieder geval in absolute zin), maar in ieder geval worden veel meer mensen ermee geconfronteerd.

Maatschappelijke kritiek werd bijvoorbeeld geuit rond een conflict tussen een verzekeringsmaatschappij en haar cliënt in 1994. Volgens deze cliënt zou er sprake zijn geweest van verstrengeling van belangen tussen het gerechtshof en een verzekeringsmaatschappij, omdat vier advocaten van een bepaald kantoor raadsheer-plaatsvervanger waren bij het hof en hetzelfde kantoor de belangen van de verzekeringsmaatschappij behartigde. De nevenfuncties van de raadsheren en het instituut van raadsheer-plaatsvervanger als zodanig zouden afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Een dergelijke kritiek

kwam eveneens tot uiting in mei 2003. Toen bleek dat twee van de drie rechters die een uitspraak deden in een civiele zaak over de vuurwerkramp tegen de staat en de gemeente Enschede, jarenlang hadden gewerkt bij die zelfde staat, in dit geval het ministerie van VROM. De staat en de gemeente werden in die zaak door de rechtbank niet aansprakelijk geacht. Ook laaide de maatschappelijke kritiek op toen een van de rechters die betrokken was bij de berechting van de moord op Fortuyn als partijdig werd beschouwd, omdat hij bij Vluchtelingenwerk Nederland had gewerkt en plaatselijk voorzitter van de Partij van de Arbeid was.

Eveneens vanaf begin jaren negentig kregen omstreden beslissingen in strafzaken publieke aandacht. Het boek *Dubieuze zaken* van Crombag et al. (1992) was daartoe de aanzet. Onlangs was er veel media-aandacht voor twee strafzaken waarin een herzieningsverzoek leidde tot het vrijuit laten gaan van eerder veroordeelden (de Puttense moordzaak en de Schiedamse parkmoordzaak).

Al deze incidenten hebben weliswaar breed gefigureerd in de pers, maar er is weinig sociaal-wetenschappelijke aandacht voor de algemene oorzaken ervan. Welke achtergronden zouden hierbij een rol kunnen spelen? Incidenten kunnen voortkomen uit toeval, bijvoorbeeld door een samenloop van omstandigheden, of gegenereerd worden door onderliggende structurele factoren die liggen in de rechterlijke organisatie, rechterlijke cultuur of in de personen die deel uitmaken van de rechterlijke macht.

Bij de strafrechtincidenten is de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak in het geding. Het gaat hierbij om elkaar versterkende onzorgvuldigheden en beoordelingsfouten. Laat de rechter zich misschien te veel meenemen in tunnelvisies van politie of openbaar ministerie? Rechters beslissen in strafzaken zonder gebonden te zijn aan een in detail voorgeschreven bewijsrecht, hetgeen de kans op missers groot maakt. Bovendien kan worden opgemerkt dat daar waar wel detailregels bestaan, de rechterlijke macht deze soms niet kent of zelfs negeert (Wagenaar 2005).

Zoals blijkt uit de eerstgenoemde voorbeelden betreft de maatschappelijke kritiek eveneens de objectiviteit van de rechter. De idee dat onafhankelijkheid tot de kernwaarden van de rechterlijke professie kan worden gerekend, wordt breed gedeeld. Zo werd in een enquête onder 1500 jongeren onpartijdigheid, rechtvaardigheid en onafhankelijkheid als belangrijkste eigenschappen van een rechter genoemd (de Rechtspraak/Quirius 2006: 6). Ook onderzoek van De Keijser et al. (2004) wijst uit dat de Nederlandse bevolking wil dat rechters rechtvaardig, onafhankelijk en onpartijdig zijn. De al dan niet vermeende bedreiging daarvan zou een deel van de maatschappelijke onrust die zo nu en dan optreedt kunnen verklaren. Een met beide samenhangend verwijt dat met betrekking tot incidenten wordt gehoord, betreft de geslotenheid van de rechterlijke macht: gesloten door uitsluiting van kennis en feiten (tunnelvisie) en gesloten door een gebrek aan kritische afstand tot andere elites.

Mede hierdoor is openheid van de rechterlijke macht een noodzakelijke pendant van haar onafhankelijkheid. In dit begrippenpaar kan onafhankelijkheid worden gezien als grondslagleggend en openheid als de *multiplier*. Een onafhankelijke rechterlijke macht die van die onafhankelijkheid niets laat zien, raakt op den duur het publieke vertrouwen kwijt. Openheid is het zichtbaar maken en daarmee tot 'maatschappelijke werkelijkheid' maken van de onafhankelijkheid. In de volgende paragrafen bespreek ik achtereenvolgens enkele oude en nieuwe vormen van openheid van de rechterlijke macht.

3. Openheid in de trias politica

In moderne westerse samenlevingen is geen sprake van een strakke scheiding tussen de staatsmachten. In Nederland nemen rechters deel aan bestuur en wetgeving. De Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak adviseren gevraagd en ongevraagd de minister van Justitie, individuele rechters geven adviezen aan minister en parlement, nemen deel aan adviescolleges, worden soms gedetacheerd bij het ministerie van Justitie en hebben nevenfuncties in politiek en bestuur (De Groot-van Leeuwen 2005). Daar valt ook veel voor te zeggen. Voor rechters zelf is het bijvoorbeeld van waarde inspraak te krijgen over de kwaliteit van het gereedschap (de wetten) waar zij mee moeten werken. Voor de samenleving kunnen rechters wellicht als geen ander wijzen op de rechtsstatelijke aspecten van voorgenomen wetgeving. De achtergrond van alle pleidooien voor participatie van rechters aan wetgeving is het idee dat deze bijdraagt aan de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van de wetgeving. Deze voordelen versterken bestaande sociale mechanismen van reciprociteit in het Nederlandse samenlevingsmodel van samenwerking tussen de elites. In dit model past het dat de rechterlijke macht samenwerkt en niet polariseert met de bestuurlijke en politieke elites.

Tegen de verschillende vormen van nauwe samenwerking van rechters met bestuurders en politici pleit onder andere dat het vertrouwen in de rechter erdoor kan worden bedreigd: rechterlijke macht, politiek en bestuur zullen worden gezien als een gesloten macht. Voor het behoud van het gezag van de rechter is een openbare en kritische bemoeienis van rechters met de politiek in mijn ogen daarom wenselijker dan onzichtbare en participatieve vormen. Maar ook deze bemoeienis, bijvoorbeeld via de media, dient te gebeuren binnen de kaders van gepaste terughoudendheid. Ten eerste zou de bemoeienis moeten gaan om juridische kwesties en niet om de primaire taak van de politiek; dus ook niet om het inkleden van feitelijk politieke visies. Ten tweede zou het moeten gaan om belangrijke kwesties, opdat duidelijk blijve dat een dergelijke bemoeienis uitzondering en geen regel is. En ten slotte dient de toonzetting zo terughoudend mo-

gelijk te zijn. Iedere kritiek draagt immers het risico in zich van een neerwaartse spiraal van een steeds feller woord en tegenwoord. Openbare heftige onenigheid tussen de staatsmachten leidt tot gezagsverlies van de overheid als geheel. Op deze manier wordt duidelijk dat de rechterlijke macht opkomt voor de rechtsstaat; zo wordt ook duidelijk dat zij open en kritisch staat ten opzichte van de 'ketenpartners' in het rechtsproces.

4. Openheid door samenstelling

Openheid van de rechterlijke macht kan worden getoond door een personele samenstelling die zichtbaar de diversiteit van de bevolking weerspiegelt. Het streven naar een divers samengestelde rechterlijke macht heeft in Nederland een lange geschiedenis. De kenmerken die daarbij relevant worden geacht zijn aan verandering onderhevig. Aanvankelijk werd gestreefd naar diversiteit in regionale herkomst, later naar diversiteit in religieuze achtergronden, weer later naar diversiteit in beroepsmatige herkomst, sociale afkomst, politieke kleur en geslacht. Diversiteit in de zin van religie, leeftijd en handicap staat op het ogenblik niet in de belangstelling, maar het wordt steeds meer als wenselijk gezien dat de rechterlijke macht ook divers is naar etnische herkomst.

Etniciteit heeft geen gevolgen voor de inhoud van individuele rechterlijke uitspraken. Etnische diversiteit is echter een verrijking van de cultuur van waaruit recht gesproken wordt. Naast dit inhoudelijk aspect is er het voor het publieke vertrouwen belangrijke aspect van de zichtbare openheid – in termen van Pitkin (1967) de *symbolic representation*. De zichtbare aanwezigheid van minderheden in de rechterlijke macht laat zien dat de rechtspraak niet het prerogatief is van een bepaalde groep.

Studies uit de Verenigde Staten en Engeland laten de subtiele uitsluitingsmechanismen zien waar nieuwkomers in de juridische wereld mee te maken krijgen (Rhode 2003, Chambliss 2004). Dergelijke mechanismen zijn moeilijk herkenbaar voor degenen die er geen nadeel van ondervinden. Volgens deze literatuur worden juristen met een minderheidsachtergrond ook belemmerd in hun carrière door het gebrek aan sociaal kapitaal. Als nieuwkomers in de professie hebben ze niet de netwerken geërfd die een carrière kunnen helpen bespoedigen. Voor advocaten uit minderheidsgroepen blijkt het bijvoorbeeld moeilijk om relaties met blanke cliënten op te bouwen en toegang te krijgen tot mentoren en training binnen het kantoor. In Engeland is de selectie van de rechterlijke macht zo gestructureerd dat een gebrek aan sociaal kapitaal grote gevolgen heeft voor de kansen op een carrière (Malleson & Banda 2000).

Ook in Nederland zijn deze mechanismen werkzaam, zoals blijkt uit recent onderzoek (Böcker & De Groot-van Leeuwen 2006). In interviews wijzen al-

lochtone juristen en rechtenstudenten onder meer op cultuurverschillen; veel genoemde voorbeelden zijn het gevoel voor humor en de borrelcultuur. Een citaat: “Je conformeert je misschien niet helemaal aan het sociaal-wenselijke gedrag. [...] Laat ik een concreet voorbeeld geven: het borrelen. Daar houd ik niet zo van. Ik ga wel mee, maar ik ben moslim en geheelonthouder. Ik voel me er daarom niet prettig bij. Dat wordt niet gewaardeerd. Betekent dat dat ik minder geschikt ben? Dit moet beter onderkend worden.” Vrijwel geen van de geïnterviewde allochtone juristen en rechtenstudenten kende al iemand die bij de rechterlijke macht werkzaam is. De geïnterviewde juristen hebben veelal uitsluitend autochtone collega’s. Veel respondenten merkten al gedurende hun studie dat autochtone studiegenoten vaak juristen in de familie hadden bij wie ze voor advies konden aankloppen; zijzelf hadden die mogelijkheid niet.

Al deze factoren – het bestaan van cultuurverschillen, vooroordelen en stereotypen en het belang van sociaal kapitaal – zijn niet specifiek voor de rechterlijke macht of de juridische beroepen, maar werken wel sterker in de juridische wereld; rechtsgeleerdheid is nu eenmaal meer gericht op en nauwer verbonden met de nationale cultuur dan wiskunde, techniek of geneeskunde. Zij komen bovenop de algemene belemmeringen die immigranten in Nederland ondervinden bij hun loopbaanstreven. Zo is voor immigranten die elders geboren en getogen zijn het hoger onderwijs en hogere beroepen in het immigratieland over het algemeen minder toegankelijk dan voor hun in het immigratieland geboren en getogen nakomelingen. Voor immigranten met een andere moedertaal zal dit nog sterker het geval zijn. Ook het opleidingsniveau van de minderheids- of immigrantenbevolking is van belang. Het gemiddelde opleidingsniveau van de allochtone bevolking ligt veelal lager dan dat van de autochtone bevolking. Voor niet-westerse allochtonen in Nederland geldt dat het om relatief recent geïmmigreerde groepen gaat (met een hoog aandeel eerstegeneratie-immigranten), die bovendien een gemiddeld laag opleidingsniveau hebben. De selectiviteit van het onderwijssysteem speelt minderheidsgroepen eveneens parten. Kinderen met laagopgeleide ouders blijken minder goede onderwijsresultaten te behalen dan kinderen van hoogopgeleiden. Onderwijsachterstanden van eerstegeneratie-immigranten worden dan ook vaak gereproduceerd. In Nederland is de tweede generatie niet-westerse allochtonen ondervertegenwoordigd in het vwo en het hoger onderwijs.

Ondanks de cultuurgebondenheid van de juridische beroepen is de rechtenstudie relatief populair bij jongeren met een minderheids- of migratieachtergrond. In Nederland leveren de rechtenfaculteiten steeds meer juristen met een minderheidsachtergrond af. Vooral jongeren met een Turkse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond kiezen relatief vaak voor de rechtenstudie. Uit de interviews met rechtenstudenten en jonge juristen blijkt dat zij daarin vaak gestimuleerd

worden door hun ouders, bij wie de juridische beroepen in hoog aanzien staan. Twee citaten: “In de optiek van Turken zijn er eigenlijk maar twee beroepen met echt aanzien: je bent arts, of je bent advocaat, rechter of officier. [...] Het zijn de twee meest essentiële dingen in het leven: gezondheid en recht.” “De rechtenstudie heeft een hoog aanzien, ook onder ongeletterden. Ze hebben er allemaal wel eens mee te maken gehad, velen hebben een juridische procedure doorlopen, een advocaat in de arm genomen, bijvoorbeeld om een verblijfsvergunning te krijgen. Daarom wordt rechten als nuttig gezien.” Verklaringen voor de populariteit van deze studie zijn: de rechtenstudie is een algemene studie; men kan er vele beroepen mee uitoefenen die een goed inkomen bieden en hoog maatschappelijk aanzien genieten; en voor rechten geldt, anders dan voor medicijnen, geen *numerus clausus*. De sterke motivatie voor de rechtenstudie ten opzichte van andere studies blijkt de hogere drempel te overwinnen.

Alle voor ons onderzoek geïnterviewde studenten, juristen, raio’s en rechters zijn van mening dat de rechterlijke macht zoveel mogelijk een afspiegeling van de samenleving dient te zijn. Veel respondenten legden zelf onmiddellijk de relatie met het vertrouwen in de rechtspraak. Een jurist zei dat hij het wenselijk zou vinden dat de rechterlijke macht meer dan nu het geval is een afspiegeling van de samenleving vormt, “omdat de rechterlijke macht een onderdeel van de samenleving is. Het gevaar dreigt dat de samenleving zich op den duur minder verbonden zal voelen met en minder vertrouwen zal hebben in de rechterlijke macht.” Een studente zei: “De wetgevende macht en de uitvoerende macht worden gekozen, maar de rechterlijke macht niet. Die moet ook zo dicht mogelijk bij het volk staan.” Een studente van Turkse afkomst zei: “Ja, het zou goed zijn als onze mensen daar zitten. Dat haalt meteen een beeld weg bij mensen die geen vertrouwen in de rechterlijke macht hebben: onze mensen zitten er ook, dus zo slecht zal het wel niet zijn.” Een raio zei: “De samenleving verandert van samenstelling. Dat hoor je terug te vinden in alle overheidsorganen, ook de rechtspraak. Men hoort zich aan de wet te houden. Maar dan moet men zich ook kunnen herkennen in de rechtbank. Het mag niet zo zijn dat je in de rechtszaal alleen mensen ziet met wie je verder nooit te maken krijgt.”

Tien procent van de Nederlandse bevolking behoort tot etnische minderheden of niet-westerse allochtonen. Dat roept de vraag op hoe zichtbaar de diversiteit naar etnische herkomst van de rechterlijke macht bij een evenredige vertegenwoordiging van deze bevolkingscategorie zou zijn. Zouden justitiabelen en het publiek een ander beeld van de rechterlijke macht krijgen als tien procent van de magistraten een niet-westerse allochtone achtergrond zou hebben? Kansberekening laat zien dat dit heel goed het geval zou kunnen zijn. Neem de strafrechtspraak als voorbeeld. Vooral met betrekking tot de strafrechtspraak bestaat

immers de vrees dat een gebrek aan diversiteit uiteindelijk ten koste zal gaan van het vertrouwen van het publiek en (dus) van de legitimiteit van de rechtspraak. In het geval van unus-rechtspraak zien justitiabelen twee leden van de rechterlijke macht: één rechter en één officier van justitie. De kans dat ten minste een van beiden een minderheidsachtergrond heeft is dan bijna een op vijf. In het geval van een meervoudige kamer ziet de justitiabele vier leden van de rechterlijke macht: drie rechters en één officier van justitie. De kans dat ten minste een van deze vier een minderheidsachtergrond heeft neemt dan toe tot ruim een op drie (Böcker & De Groot-van Leeuwen 2005: 53-54).

Zou de Nederlandse rechterlijke macht de evenredige vertegenwoordiging van etnische minderheden van tien procent op korte termijn kunnen halen? Gegevens uit Engeland laten zien dat bewust beleid op dat gebied effect heeft. In Engeland is de instroom van ondervertegenwoordigde groepen in de rechterlijke macht met betrekkelijk eenvoudige maatregelen gestimuleerd. Het beleid bestond vooral uit het aanmoedigen van juristen uit minderheidsgroepen om te solliciteren, het gericht zoeken naar potentiële kandidaten, zorgen dat minderheidsgroepen goed vertegenwoordigd zijn onder degenen die de selectie verrichten en zorgen dat potentiële kandidaten desgewenst in contact kunnen komen met ervaren rechters. In Engeland hebben dit soort maatregelen – die overigens met vrijwel ieder benoemingssysteem te combineren zijn – de afgelopen paar jaar tot een relatief groot aantal benoemingen van rechters met een minderheidsachtergrond geleid.

Is er ook in Nederland bewust beleid nodig om de openheid van de rechterlijke macht in termen van etnische diversiteit te bereiken? Het lijkt van wel. In de eerste plaats is het huidige aantal rechters met een allochtone achtergrond nog zeer gering. Een rondvraag onder zes gerechten leverde op dat het nu nog slechts om enkelingen gaat. In de tweede plaats lijkt de instroom van allochtone rechters via de 'buitenstaandersroute' niet spontaan van grote omvang te worden. Deze route houdt in dat juristen met minsten zes jaar praktijkervaring instromen in de rechterlijke macht, bijvoorbeeld vanuit de advocatuur. Indicaties leiden tot een schatting van een voorraad van honderd à honderdvijftig allochtone advocaten, van wie het merendeel waarschijnlijk nog in een zeer vroege fase van hun carrière verkeert. Gezien deze kleine vijver zal er waarschijnlijk actief moeten worden gevist. In de derde plaats blijkt ook de andere instroomroute naar de rechterlijke macht, de raio-opleiding (rechterlijk ambtenaar in opleiding), niet spontaan grote aantallen rechters op te leveren. Gedurende de periode 2000-2005 solliciteerden weliswaar 87 allochtone juristen naar een raio-plaats, maar er werden er slechts elf tot de opleiding toegelaten.

5. Openheid door openbaarheid

De openbaarheid van rechtszittingen is in de grondwet vastgelegd. Deze openbaarheid houdt de rechtspraak open, niet alleen voor de direct betrokkenen, de partijen, de verdachten, de advocaat, officier van justitie en rechter, maar ook voor het publiek en de media. Toch is deze openbaarheid feitelijk beperkt. Er bestaan vele vormen van samenwerking tussen rechters en rechterlijke colleges waarvan ook de resultaten, rechterlijke afspraken, zich veelal aan het oog onttrekken. De rechtszitting, waar in het openbaar uitleg wordt gegeven over de beslissingen en uitspraken van rechters, kent eveneens haar beperkingen. Zo worden de beslissingen van de rechter in strafzaken gewoonlijk uiterst summier gemotiveerd. De Nederlandse rechter hoeft, in tegenstelling tot bijvoorbeeld zijn Duitse collega, zijn selectie en waardering van de door hem gebruikte bewijsmiddelen niet te motiveren. En daar waar de Duitse rechter meestal zeer uitvoerig de strafmaat motiveert, volstaat de Nederlandse rechter doorgaans met een beperktere strafmotivering. Verder zijn er in ons strafproces tal van regelingen en gewoontes die de openbaarheid beperkt houden en controle dus onmogelijk maken. Bijvoorbeeld 'geheime' trajecten zoals de bedreigdegetuigenregeling, waardoor getuigen kunnen worden gehoord buiten de openbare rechtszitting. In Nederlandse strafzaken wordt het meeste onderzoek voor de zitting gedaan en beperkt de rechter zich veelal tot een check van de processen-verbaal in samenspraak met de procesdeelnemers. De rechtszitting is daarom in belangrijke mate een papieren zitting. De 'openheid door openbaarheid' is in Nederland van oudsher beperkt. Nieuwe vormen van openheid trachten daar verandering in te brengen.

6. Besluit: nieuwe openheid en de grenzen eraan

Door de rechterlijke macht is de laatste jaren veel meer contact met het brede publiek gezocht, niet alleen via de media, maar ook door de organisatie van 'open dagen' op de rechtbanken en informatie op internet. Zo is op www.rechtspraak.nl veel jurisprudentie opgenomen en inzichtelijk gemaakt; daar zijn bijvoorbeeld ook de nevenfuncties van rechters te vinden.

De strafrechtelijke incidenten hebben ertoe geleid dat nog een andere, nieuwe vorm van openheid zijn intrede heeft gedaan. In december 2004 is evaluatieonderzoek verricht naar de gang van zaken rond de Schiedamse parkmoord door een lid van het Openbaar Ministerie en twee onafhankelijke externe deskundigen. Ook werd een interne reflectie georganiseerd door de betrokken rechtbank en het hof. De rapporten hierover zijn, vanwege het feit dat zij betrekking hebben op de wijze waarop de onafhankelijke rechter heeft geoordeeld, in deze concrete zaak niet openbaar gemaakt. Wel is van de uitkomst mededeling gedaan in de

media. De instelling van de aan het begin van dit essay genoemde commissie-Posthumus II is een vervolg op deze evaluaties.

De commissie zou kunnen worden beschouwd als een stap in de richting van grotere inhoudelijke bemoeienis van buitenstaanders bij de rechtspraak. In justitiekringen bestaan echter grote aarzelingen over nieuwe vormen van openheid waarbij niet-rechters worden betrokken bij de overheidsrechtspraak, zoals juryrechtspraak of rechtspraak van leken samen met een of meer beroepsrechters.

Deelname van leken aan de rechtspleging zou de openheid van het strafproces kunnen vergroten. Bijvoorbeeld doordat zij informatie van buitenaf inbrengen: leken kunnen iets zien en begrijpen waar rechters een blinde vlek voor hebben (gekregen). Niet alleen de feitelijke aanwezigheid van niet-professionele rechters vergroot mogelijk de openheid, maar ook zal de beroepsrechter aldus gedwongen worden om in begrijpelijke taal de feitelijke en juridische vragen te formuleren, vakterminologie te verduidelijken en het onderzoek ter zitting zo uit te voeren dat lekenrechters in de raadkamer kunnen deelnemen aan de beraadslagingen (vgl. Tak 2003). De weerstand tegen lekenrechtspraak is daarom opmerkelijk, temeer omdat in de EU alleen Nederland en Luxemburg geen vorm van lekendeelname aan de strafrechtspraak kennen (Tak 2006).

In het voorgaande heb ik laten zien dat de maatschappelijke kritiek veelal de betwiste objectiviteit van de rechter betreft. De rechterlijke macht kan hierop adequaat reageren door boven geschetste vormen van grotere openheid. Niet alle vormen van openheid zijn echter per definitie toe te juichen. Het is bijvoorbeeld de vraag of (iedere vorm van) lekenrechtspraak het publieke vertrouwen in de rechter doet toenemen. Ook lijkt een op naam en toenaam zichtbare plaatsing van alle uitspraken van de rechter op internet, zoals onlangs door de commissie-De Meij bepleit, eerder een stap naar *Big Brother* dan naar meer vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht. Terwijl het om dat laatste gaat: openheid als verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht ter ondersteuning van haar onafhankelijkheid.

Literatuur

Böcker, A. & L.E. de Groot-van Leeuwen (2005) 'Meer van minder in de rechtspraak: over toetredingskansen van etnische minderheden', *Rechtsreeks* nr. 4: 7-56.

Böcker, A. & L.E. de Groot-van Leeuwen (2006) *Meer van minder in de rechterlijke macht. Etnische diversiteit in zes landen,* Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Chambliss, E. (2004) *Miles to go 2004: Progress of minorities in the legal profession*, American Bar Association.

Crombag, H.F.M., P.J. van Koppen & W.A. Wagenaar (1992) *Dubieuze zaken. De psychologie van strafrechtelijk bewijs*, Amsterdam: Contact.

De rechtspraak/Quirius (2006) *Kennisniveau en beeldvorming rechtspraak. Hoe kijken jongeren aan tegen de rechtspraak en wat weten zij ervan?*

Groot-van Leeuwen, L.E. de (2005) 'Over missers en rechters', *Ars Aequi* 54, 7/8: 611-619.

Groot-van Leeuwen, L.E. de (2005) 'Samenspel en samenstrijd. De rechterlijke macht en haar bemoeienis met de wetgever', pp. 9-22, in C. Joustra (red.), *De positie van de rechter in de samenleving*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Keijser, J.W. de, H.G. van den Bunt & H. Elffers (2004) 'Strafrechters over maatschappelijke druk, responsiviteit en de kloof tussen rechter en samenleving', pp. 23-51, in J.W. de Keijser & H. Elffers (red.), *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter. De wisselwerking tussen rechter en samenleving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Koomen, M. (2006) *Lekenparticipatie in de strafrechtspraak. Het beeld van de Nederlandse bevolking*, Den Haag: WODC.

Malleson, K. & F. Banda (2000) *Factors affecting the decision to apply for silk and judicial office*, London: Lord Chancellor's Department.

Pitkin H.F. (1967) *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press.

Rhode, D. (2003) 'Gender and the profession: an American perspective', pp. 3-22, in U. Schultza & G. Shaw (eds.), *Women in the worlds' legal professions*, Oxford: Hart.

Tak, P.J.P. (2003) 'Toezicht op de strafrechter', pp. 165-176, in P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen & Th. J.M. Mertens (red.) *De rechter bewaakt: over toezicht en rechters*, Deventer: Kluwer.

Tak, P.J.P (2006) *Rechters zonder toga*, *over leken en lekenrechtspraak in Europa*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Wagenaar, W.A. (2005) 'De minister en zijn procureurs-generaal kunnen de pot op. Over rechtspreken en recht praten', *Ars Aequi* 54, 7/8: 605-610.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de regering nr. 63, Den Haag: Sdu Uitgevers.

29
BIJ DE VOLGENDE VERDACHTE RECHTSAF: EEN TOMTOM VOOR DE STRAFOPLEGGING?

Pauline Schuyt, universitair docent straf- en strafprocesrecht
Universiteit Leiden

1. Inleiding

Onlangs maakte het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) onderzoeksresultaten bekend waaruit bleek dat de gemiddeld opgelegde straffen voor moord en doodslag de afgelopen twaalf jaren zijn gestegen van 6,3 jaar in 1993 naar 8,9 jaar in 2004 (Van Wingerden & Nieuwbeerta 2006). Dit moet de Raad voor de Rechtspraak als muziek in de oren hebben geklonken. Hiermee werd immers bevestigd dat de rechter luistert naar de 'stem van het volk' die zegt dat er strenger gestraft moet worden. Deze onderzoeksresultaten zouden bijdragen aan meer tevredenheid over de rechtspraak. Maar toen dit bericht op de voorpagina van het *Algemeen Dagblad* van 10 oktober 2006 stond, bleek dat juist het tegenovergestelde resultaat werd bereikt: verontwaardigde burgers. Het forum op de website van de krant werd die dag overspoeld met reacties van lezers die zich boos maakten over het feit dat voor ernstige delicten als moord en doodslag "niet eens negen jaar wordt opgelegd". Deze anekdote illustreert dat de burger niet snel tevreden is over de strafoplegging en berichtgeving daarover niet altijd goed interpreteert, een constatering die na uitspraken in spraakmakende zaken keer op keer wordt bevestigd.

Dat de publieke opinie over de strafoplegging niet zomaar genegeerd *kan* worden, blijkt uit het feit dat vertrouwen in de rechtspraak vaak gekoppeld wordt aan de opvatting over bestraffing. Mensen die vinden dat de Nederlandse rechter te licht straft, zijn vaak ook ontevreden over de rechtspraak in het algemeen (Van der Meer 2004). Die ontevredenheid hangt bovendien voor een groot deel samen met de begrijpelijkheid van de rechtspraak en de kennis van zaken die burgers

hebben. Uit recent onderzoek is gebleken dat de straffen die burgers in concrete zaken op zouden leggen, meer overeenkomen met de straffen die de rechters opleggen naarmate de burgers meer kennis hebben van het strafdossier (De Keijser et al. 2006). Goede informatieverschaffing en verantwoording van beslissingen zijn van essentieel belang.

Dat de publieke opinie over strafoplegging niet genegeerd *wordt* blijkt uit diverse recente wetswijzigingen. Zo werden, onder andere naar aanleiding van de onvrede over de strafoplegging, de strafmaxima van delicten als eenvoudige mishandeling verhoogd. En ook de maximale tijdelijke gevangenisstraf werd verhoogd van twintig naar dertig jaar. Deze laatste wijziging is opmerkelijk, aangezien de hoogte van de maximale gevangenisstraf ruim honderd jaar nauwelijks ter discussie heeft gestaan. Maar met de steeds grotere interesse van de samenleving in de strafoplegging, aangewakkerd door spraakmakende zaken als de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, lijkt het of ook de onvrede over de (maximale) strafoplegging groter wordt. De strafverhoging van twintig naar dertig jaar is een gevolg van de (politieke) wil om aan die onvrede iets te doen. Ook het recent herziene wetsvoorstel om bij bepaalde delicten minimumstraffen in te voeren past in deze ontwikkeling. Dit alles roept de vraag op wie de verantwoordelijkheid heeft om iets aan de bestaande onvrede te doen. Wie moet zorgdragen voor een straftoemetingspraktijk die (beter) geaccepteerd wordt en daarmee bijdraagt aan het vertrouwen in de rechtspraak? Met andere woorden: wie is verantwoordelijk voor het bepalen van de straf en kan derhalve ter verantwoording worden geroepen als hij onverantwoordelijk met die taak omgaat? Is dit de taak van de wetgever, die de rechter in de huidige regelgeving nauwelijks beperkingen oplegt bij het bepalen van de straf? Moet de wetgever zijn wetgevende macht gebruiken om duidelijker grenzen te stellen, bijvoorbeeld door het instellen van minimumstraffen? Is het de taak van het Openbaar Ministerie, dat met zijn vervolgingsbeleid invloed kan uitoefenen op de straffen die kunnen worden opgelegd? Of ligt de verantwoordelijkheid juist bij de strafbepalende rechters, die moeten zorgen voor voldoende informatie over een begrijpelijke strafoplegging?

2. Vrijheid van de rechter bij de straftoemeting

In vroeger tijden was deze vraag eenvoudig te beantwoorden. Van oudsher heeft de Nederlandse strafrechter veel vrijheid bij het bepalen van de straf. De wetgever heeft bij de totstandkoming van het huidige Wetboek van Strafrecht in 1886 bewust gekozen voor een stelsel waarin per delict alleen een maximumstraf werd gegeven (variërend van een maand hechtenis tot levenslange gevangenisstraf) en waarin voor alle delicten een algemene minimumstraf geldt (één dag hechtenis

of gevangenisstraf). Deze keuze was voornamelijk gebaseerd op de mogelijkheid die de rechter hierdoor werd geboden rekening te houden met alle bijzondere omstandigheden van een geval. Uit de keuze sprak een groot vertrouwen in de rechter, een vertrouwen dat hij zijn straftoemetingsvrijheid niet zou misbruiken door willekeurig te straffen. Door de grote mate van straftoemetingsvrijheid werd de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de juiste straf primair bij de rechter gelegd. Deze vond wel enige houvast aan de strafeis van het Openbaar Ministerie, maar kon daarvan ook eenvoudig afwijken.

Ruim honderd jaar later is de vrijheid bij de strafoplegging veel minder vanzelfsprekend. Vooral de (vermeende) ongelijkheid in strafoplegging zorgde voor onrust. Binnen de rechterlijke macht werden daarom verschillende instrumenten bedacht om onbegrijpelijke ongelijkheid zoveel mogelijk te beteugelen. Het Openbaar Ministerie maakte de zogenaamde BOS/Polaris Richtlijnen, waarmee een consistenter strafvorderingsbeleid kan worden bereikt. De rechter kan daar wettelijk gezien van afwijken, maar moet dat steeds gemotiveerd doen, omdat de eis nu meer dan vroeger een product is van beleidsregels.

Bij de zittende magistratuur werden zogenaamde oriëntatiepunten voor straftoemeting vastgesteld waarmee de rechter een concreter uitgangspunt voor de straf in handen kreeg dan de wet hem bood. Daarnaast kwam er een databank waarin alle zaken werden opgenomen waarin vier jaar of meer gevangenisstraf was opgelegd. Met behulp van deze Databank Straftoemeting kunnen rechters, maar ook officieren van justitie en advocaten, een concrete zaak vergelijken met eerdere soortgelijke zaken en daarmee een indicatie krijgen van de op te leggen straf. Hiermee is een begin gemaakt met een, zij het beperkte, beteugeling van de straftoemetingsvrijheid. De steeds weer opspelende discussie over de invoering van minimumstraffen, gevoed zowel vanuit de Europese harmonisatiegedachte als door politieke partijen die menen dat dit de oplossing is voor de onvrede over de hoogte van de straffen, past geheel in die lijn. Met het invoeren van specifieke minimumstraffen per delict wordt immers de straftoemetingsvrijheid ten aanzien van dat delict kleiner. De vraag wie, gezien al deze ontwikkelingen, verantwoordelijk is voor de strafoplegging wint daarmee aan belang. Uiteraard is het nog steeds de rechter die in *een* concrete zaak verantwoordelijk is voor de strafoplegging in *die* concrete zaak. Maar achter die ene zaak gaat inmiddels een heel systeem van beleidsregels, onderlinge afspraken, eerdere uitspraken en politieke discussies schuil. Hoe liggen de verantwoordelijkheden daar?

3. De rechter als automobilist

Het bepalen van een sanctie is te vergelijken met de automobilist die bij een kruispunt komt: hij moet, net als de rechter, bepalen waar hij naar toe wil en welke weg hij in moet slaan om zijn doel te bereiken. Daarbij moet hij rekening houden met de andere weggebruikers op dezelfde kruising. De moeilijkheidsgraad van de beslissing wordt beïnvloed door het aantal wegen dat elkaar kruist, het wel of niet aanwezig zijn van goede bewegwijzering, de bekendheid van de automobilist ter plekke en de hoeveelheid overig verkeer op de kruising. Wanneer het gaat om een rustig kruispunt waar geen of weinig verkeer is, dan is de beslissing niet moeilijk. Desgewenst kan de automobilist helemaal stoppen en de tijd nemen om de juiste weg te bepalen. Maar hoe drukker het kruispunt wordt, des te lastiger wordt het om te bepalen of hij door kan rijden en zo ja, welke weg hij in moet slaan. Om de verkeerssituatie overzichtelijk te maken geldt de algemene regel dat iedere verkeersdeelnemer die van rechts komt voorrang heeft. Soms werkt deze hoofdregel belemmerend op de doorstroming. Er komen bijvoorbeeld te veel verkeersdeelnemers op hetzelfde moment op de kruising, zodat niet meer duidelijk is wie aan wie voorrang moet verlenen. Op dat moment gaat de macht gelden van de grootste auto of de brutaalste verkeersdeelnemer en ontstaat er chaos. Om dat te voorkomen kunnen verkeerslichten worden geplaatst. De verkeersdeelnemer hoeft dan niet zelf na te denken over de vraag of hij door kan rijden of moet stoppen, die beslissing neemt het stoplicht voor hem. Dit lijkt een goede oplossing, maar deze kent ook nadelen met betrekking tot de doorstroming van het verkeer. Soms staat een stoplicht op groen voor een weg waarover op dat moment geen verkeer komt, terwijl het rode stoplicht het verkeer op de kruisende weg onnodig laat wachten. En soms staan verkeersdeelnemers onnodig te wachten voor een rood stoplicht, terwijl ze rechtsaf zouden kunnen slaan zonder ander verkeer te hinderen. Dit probleem kan worden verholpen met een rotonde. Door de rotonde wordt voorkomen dat verkeersdeelnemers elkaar daadwerkelijk moeten kruisen, zodat het niet uitmaakt wie het eerste op de kruising komt. En door de rotonde wordt voorkomen dat verkeersdeelnemers voor een rood stoplicht moeten wachten, terwijl dat, gezien de verkeerssituatie, helemaal niet nodig is. Om te voorkomen dat door een rotonde een gevaarlijke verkeerssituatie ontstaat, is slechts één hoofdregel noodzakelijk, namelijk wie voorrang heeft: de verkeersdeelnemers op de rotonde of de verkeersdeelnemers die (van rechts) de rotonde opkomen.

Ook de strafopleggende rechter moet vlak voor hij de 'kruising nadert' beslissen welke 'afslag' hij gaat nemen om zo goed mogelijk zijn doel te bereiken. Ook hier wordt de moeilijkheidsgraad van de beslissing bepaald door het 'soort kruising' waar de rechter voor staat, afhankelijk van hoe de wetgever de kruising

heeft ingericht. De wetgever kan ervoor kiezen de rechters geheel vrij te laten. Dit zal goed werken bij een rustige en overzichtelijke kruising ofwel een situatie waarin duidelijk is wat het doel is van de sanctie en hoe dat doel het beste bereikt kan worden. Aangezien het Nederlandse strafrecht een grote hoeveelheid aan sanctiesoorten en strafdoelen kent en hier weinig eenduidigheid over is, zal de Nederlandse rechter deze situatie niet veel tegenkomen. Een mogelijk voorbeeld is de tariefmatige afdoening van drugsdelicten, waar de straf veelal gebaseerd is op de hoeveelheid drugs of een delict als dronken rijden, waarbij de straf voornamelijk gebaseerd is op het alcoholpercentage van de dronken automobilist. De wetgever kan ook kiezen voor 'verkeerslichten', waarbij de keuzevrijheid volledig wordt ingeperkt. De wetgever geeft in dat geval precies aan welke straf bij welk delict moet worden opgelegd of, in een iets minder rigide model, welke factor een rol moet spelen bij de strafoplegging of welk doel bereikt moet worden. Ook dit model zal de Nederlandse rechter nauwelijks tegenkomen. Degene die het Wetboek van Strafrecht minutieus leest komt zeker aanwijzingen in deze richting tegen, maar deze zijn summier en veelal impliciet, waardoor ze de rechter nauwelijks concrete regels geven. De Nederlandse wetgever heeft gekozen voor het 'rotondemodel'. Daarbij geldt slechts één hoofdregel: verkeer op de rotonde heeft voorrang en voor het overige wordt het aan het inzicht van de verkeersdeelnemers overgelaten. Dit vergt dus nogal wat inzicht van de straf opleggende rechter. Gelukkig is er een derde partij in dit proces, namelijk het Openbaar Ministerie. Deze partij geeft nadere invulling aan de rotonde in de vorm van extra informatie, zoals wegwijzers en verkeerstekens op de weg. Deze geven aan welke weg naar welk doel leidt en hoe de rechter rekening moet houden met andere 'verkeersdeelnemers' als de benadeelde partij of de geschokte samenleving. Deze andere weggebruikers kunnen daarmee het verkeersgedrag op de rotonde, ofwel de straftoemetingsbeslissing, beïnvloeden. De rechter kan deze andere weggebruikers niet negeren; hij zal ze ten minste moeten opmerken en al dan niet voorrang moeten geven.

Samengevat hebben de drie actoren in het strafopleggingsproces de volgende rol. De wetgever is verantwoordelijk voor de rotonde (het kader), waarbij het voor iedereen duidelijk is welke (voorrangs)hoofdregel geldt. Het Openbaar Ministerie vult het algemeen kader specifieker in met voldoende wegwijzers, waarmee het de rechters opmerkzaam maakt welke richting een bepaalde weg uitgaat en welk doel daarmee bereikt moet of kan worden. Het spreekt voor zich dat hoe uniformer de informatie gegeven wordt (hoe meer gebruik wordt gemaakt van dezelfde bewegwijzering), des te duidelijker de weg voor de rechter zal zijn. Door het scheppen van regels ten aanzien van andere 'weggebruikers' kan het Openbaar Ministerie voorkomen dat ze over het hoofd worden gezien. Zo gezien is

het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor voldoende informatie over de ernst van het feit in de ogen van bijvoorbeeld het slachtoffer, maar ook bezien vanuit de samenleving. Het Openbaar Ministerie vormt zo de schakel tussen de rechtsprekende macht en de samenleving. Daartoe is het van belang dat het Openbaar Ministerie duidelijkheid verschaft over zaken als het vervolgingsbeleid en strafvorderingsbeleid.

Het is wellicht opvallend dat een andere belangrijke partij in het strafproces, de verdachte en zijn verdediging, in deze verhandeling tot nu toe geen rol heeft gekregen bij de straftoemetingsbeslissing. Hij zou in onze vergelijking met een kruising ook de rol van informatieverschaffer kunnen krijgen, zij het dat het dan gaat om heel specifieke, op een bepaalde zaak toegeschreven informatie. In onze vergelijking zou gedacht kunnen worden aan de kleine wegwijzers van plaatselijke winkels of bezienswaardigheden die, zeer lokaal, een functie hebben naast de veel grotere ANWB-borden. Deze borden lijken in het begin van een reis niet belangrijk, maar kunnen een dankbare functie hebben bij het vinden van het uiteindelijke doel.

De rechter is vrij om zich binnen de hoofdregels, aangevuld met wegwijzers, te bewegen; hij vult het kader op eigen wijze in. Het gaat om *regelgeleid straffen*, vrijheid in een algemeen kader. Het is aan de rechter om te bepalen of hij de wegwijzer volgt of dat hij via een andere weg, en dus met een andere afslag, zijn doel wil bereiken. Anders dan de automobilist kan hij er zelfs voor kiezen van de bestaande en aangegeven wegen af te wijken en door het 'open veld' te rijden. Deze vrijheid wordt soms verward met onafhankelijkheid en deze onafhankelijkheid wordt misbruikt als reden om geen richting aan te geven. Terwijl de grote mate van vrijheid juist reden is om verantwoording af te leggen over de manier waarop deze vrijheid wordt ingevuld. De rechter dient zich bewust te zijn van de verantwoordelijkheid die hij krijgt ten aanzien van andere verkeersdeelnemers, bijvoorbeeld rechters die met soortgelijke zaken te maken hebben. Deze 'verkeersdeelnemers' moeten van elkaar weten wat de ander doet, om botsingen te voorkomen. Het moge duidelijk zijn dat hoe meer verkeer gebruikmaakt van de rotonde, des te belangrijker het voor de doorstroming is dat de individuele gebruikers aangeven welke kant ze opgaan en welke afslag ze nemen. Hoe meer rechters van de rotonde gebruikmaken, des te belangrijker wordt het om duidelijk richting aan te geven. Datzelfde geldt als er meer factoren een rol spelen, die allemaal om aandacht vragen. Indien bepaalde factoren over het hoofd worden gezien, dan moet daar verantwoording over worden afgelegd, om te voorkomen dat deze verkeersdeelnemers worden aangereden. En hoe meer wegen aangesloten zijn op de rotonde, des te meer verantwoording afgelegd moet worden ten aanzien van de keuze voor een bepaalde weg die leidt tot een bepaalde straf of een bepaald doel.

Dit alles overziend kunnen we concluderen dat de rechter eindverantwoordelijk is, zodat hij ook voor de uiteindelijke verantwoording zorg moet dragen. Echter, de laatste tijd doen zich ontwikkelingen voor waardoor de vraag rijst of de rechter nog wel eindverantwoordelijk gesteld *kan* worden. Naast de al eerdergenoemde informatieverschaffers Openbaar Ministerie en verdediging krijgt de rechter te maken met steeds meer andere 'wegwijzers'. Vier daarvan, die vooral de laatste tijd hun invloed etaleren, zal ik hieronder kort bespreken. Ze hebben met elkaar gemeen dat ze grote invloed kunnen hebben op de uiteindelijke straf, terwijl de rechter zelf niet altijd invloed kan uitoefenen op deze wegwijzers.

Een belangrijke speler, die ook al eerder is genoemd, is de rechtsprekende macht als geheel ofwel de andere rechters die eerder in soortgelijke zaken uitspraak hebben gedaan. Hoewel in het strafrecht iedere zaak uniek is, omdat ieder delict onder unieke omstandigheden door een unieke dader wordt gepleegd, kan de rechter eerdere soortgelijke zaken niet langer negeren. Resultaat van de discussie over (on)gelijke strafoplegging in de afgelopen twintig jaar is dat de rechter soortgelijke gevallen ten minste mee moet nemen in zijn beschouwing, los van de vraag of hij de eerdere strafoplegging volgt of niet. Dit wordt ondersteund door wegwijzers als de eerdergenoemde Databank Straftoemeting en de ontwikkeling dat steeds meer uitspraken eenvoudig door iedereen geraadpleegd kunnen worden via internet (www.rechtspraak.nl). In de vergelijking met de rotonde werden deze rechters geïntroduceerd als de andere automobilisten op de rotonde. Indien zij hun richtingaanwijzers goed gebruiken, kunnen zij een bruikbare wegwijzer zijn voor de rechter die in een concrete zaak een straf moet opleggen.

Een tweede ontwikkeling die zich vooral bij het bewijsrecht, maar ook bij de straftoemeting voordoet, is het inschakelen van de zogenaamde hulpwetenschappen. Zo wordt bij het bewijs steeds vaker gebruikgemaakt van informatie verkregen uit bijvoorbeeld DNA-materiaal en verklaringen van forensisch deskundigen. Bij de strafoplegging worden de hulpwetenschappen vooral ingeschakeld om het recidiverisico in te schatten. Het lijkt erop dat de strafoplegging voor een steeds groter deel gebaseerd wordt op het risico van herhaling. Het sanctiestelsel wordt aangepast aan de wens om herhaling van strafbare feiten te voorkomen, bijvoorbeeld door verdachten met een hoog recidiverisico zo lang mogelijk van de straat te houden (middels de sanctie opneming in een inrichting voor stelselmatige daders) of te behandelen (bijvoorbeeld door het opleggen van specifieke leer- of taakstraffen). Voor het juist inschatten van het risico op herhaling wordt gebruikgemaakt van sociaal-wetenschappelijke onderzoeksmethoden en -instrumenten. De hulpwetenschappen worden ook gebruikt bij het maken van een beoordeling van de verdachte zelf. Zoveel mogelijk wordt aan deskundigen gevraagd welke straf voor een specifieke verdachte de meest aangewezen is. Een rechter is niet geschoold in de beoordeling van (rapporten over) sociaal-wetenschappelijke fac-

toren. Zijn oordeel over het al dan niet volgen van adviezen van deze deskundigen is daarom nogal eens ondoorgrondelijk, hetgeen de verantwoording van de strafoplegging niet ten goede komt.

Een derde wegwijzer waar de rechter mee te maken krijgt zijn de veranderingen in de mogelijkheden van tenuitvoerlegging van de opgelegde sancties. Ik noemde al de leer- en taakstraffen die op vele manieren ingevuld kunnen worden. Maar ook de veranderingen in de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen (versoberde regimes, twee in één cel, het verdwijnen van specialisaties binnen het gevangeniswezen) hebben invloed op de vraag óf, en zo ja, hóe de uiteindelijk gekozen weg tot een bepaald doel leidt. Ook dit heeft ongetwijfeld invloed op de straftoemetingsbeslissing van de rechter.

Tot slot een vierde wegwijzer die relatief nieuw is: het slachtoffer als zelfstandige partij in het strafproces. De laatste jaren heeft het slachtoffer steeds meer ruimte gekregen om zelfstandig deel uit te maken van het strafproces, met als hoogtepunt tot nu toe het spreekrecht tijdens de zitting. Hoewel de rechter strikt genomen niets met deze verklaring hoeft te doen, kan het niet zo zijn dat de rol van het slachtoffer helemaal geen invloed heeft op de (straftoemetings)beslissing. Er is dus nog een informatieverschaffer bijgekomen. Het lastige van deze wegwijzer is dat, net als de daders, alle slachtoffers anders zijn en ze ter zitting allen een andere indruk achterlaten. Een rechter kan daar geen invloed op uitoefenen, maar merkt wel de invloed van het slachtoffer op het onderzoek ter terechtzitting en wellicht op de uiteindelijke strafoplegging.

4. Een navigatiesysteem voor de straf opleggende rechter

Dit zijn slechts vier kort aangestipte voorbeelden van wegwijzers die de rechter weliswaar extra informatie bieden, maar die de strafopleggingsbeslissing daarmee niet eenvoudiger maken. Terugkomend bij de automobilist die een ingewikkeld kruispunt nadert: een veelheid aan wegwijzers kan tot grote verwarring leiden. Bovendien werpt dit een nieuw licht op de vraag wie verantwoordelijk is voor de strafoplegging. Kan de rechter, met zoveel vaak tegenstrijdige informatie, nog wel een inzichtelijke en verantwoorde straf bepalen? En de rechter mag dan eindverantwoordelijk zijn, valt daarbinnen ook de verantwoordelijkheid van door derden aangedragen informatie? En omvat die verantwoordelijkheid ook eventuele fouten die door (forensisch) deskundigen worden gemaakt? Of extra nadelen die een straf met zich meebrengt door de manier waarop hij ten uitvoer wordt gelegd? Is het voor een rechter nog wel mogelijk om zijn straf naar alle tevredenheid te verantwoorden? Voor de automobilist is inmiddels een oplossing gevonden voor onoverzichtelijke kruispunten: de TomTom, het elektronische navigatiesysteem dat met een zoetgevooisde stem aangeeft welke afslag moet worden genomen.

Daarmee kán de automobilist zijn verantwoordelijkheid volkomen afschuiven op de techniek, terwijl de mogelijkheid om zelf een andere route te kiezen blijft bestaan. Een dergelijk navigatiesysteem voor de rechter lijkt nog ver weg. Hij bevindt zich eerder in de situatie van de vader en de moeder die met twee jengelende dochters achterin tijdens de spits over de *boulevard périphérique* van Parijs rijden, naarstig op zoek naar de juiste afslag.

Of een TomTom voor de strafopleggende rechter uitkomst zou bieden is bovendien de vraag. Anders dan bij de automobilist ligt het doel van de rechter meestal niet volledig vast. De straf beoogt in veel gevallen een bepaald doel (adres) te bereiken, maar gaande de tenuitvoerlegging van de straf kan dat doel nog weleens veranderen. En meer nog dan de automobilist is de rechter vrij: hij kan wegen nemen die niet bestaan of die nog in aanleg zijn. Hij mag tot op zekere hoogte zelfs verkeersregels en -gewoonten negeren zonder daarmee direct in overtreding te zijn. Het gevaar van een TomTom voor de strafoplegging is dat de rechter, net als de automobilist, alle verantwoordelijkheid afschuift op de techniek. En hoe wordt voorkomen dat de rechter zijn topografische kennis verliest en voortaan blind vaart op zijn TomTom? Hoewel het altijd mogelijk is de stem van het navigatiesysteem te negeren of het systeem zelfs uit te zetten, leert de ervaring met de TomTom dat het gemak van het niet meer zelf hoeven nadenken die mogelijkheden vaak doet vergeten. Bovendien: wie ontwikkelt de programmatuur voor het navigatiesysteem? Is dat de wetgever, het Openbaar Ministerie of de rechtsprekende macht zelf? Zolang deze vragen onbeantwoord blijven, moet de rechter zijn eigen weg uitstippelen, daarbij geholpen door de hier beschreven wegwijzers. Het zou de strafoplegging en de verantwoording daarvan ten goede komen als enige helderheid in de veelheid aan informatie en de onderlinge verhouding tussen verschillende 'wegwijzers' geschapen zou worden. Pas dan zal de rechter weer met rede zijn beslissing kunnen verantwoorden en daarvoor ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Literatuur

Keijser, J.W. de, P.J. van Koppen & H. Elfers (2006) *Op de stoel van de rechter. Oordeelt het publiek net zo als de strafrechter?*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Meer, T. van der (2004) 'Vertrouwen in de rechtspraak: empirische bevindingen', *Rechtstreeks*, 1: 47.

Wingerden, S. van & P. Nieuwbeerta (2006) 'Ontwikkelingen in de lengte van gevangenisstraffen voor moord en doodslag: een trend naar langere straffen', *Trema*: 329-337.

30

MOTIVERING EN MOTIEF OF: HOE DE STRAFRECHTER VERANTWOORDING AFLEGT[1]

Simon Stolwijk, hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit van Amsterdam

1. Inleiding

Op 6 juli 2006 wijst de rechtbank in Den Haag vonnis in een strafzaak tegen vijftien Ajax-supporters. Deze hebben in februari van dat jaar het supportershome van ADO Den Haag overvallen en daar duchtig huisgehouden. De inrichting wordt kort en klein geslagen, er wordt brand gesticht en nietsvermoedende leden van de Haagse club, die daar aan het kaarten zijn, worden met knuppels afgetuigd. Er ontstaat in het clubhuis binnen enkele minuten een chaos van rook, vuur en geweld, waarbij ook nog eens iemand met een mes wordt gestoken. De rechtbank zegt in zijn vonnis zich de gevoelens van doodsangst die sommige slachtoffers hebben gehad, goed te kunnen voorstellen. Wie onder die omstandigheden in het clubhuis een kast in vlucht, wetend dat er brand woedt en dan de rook onder de deur ziet komen, denkt dat zijn laatste uur geslagen heeft, zegt de rechtbank. Ook de aanblik van andere slachtoffers, liggend op de grond, onder het bloed, is een traumatische ervaring. De hele aanval kan – in de woorden van de rechters – moeilijk anders worden gekwalificeerd dan een tot op de primitiefste menselijke gevoelens teruggaande agressieve – en gelet op het enorme overwicht aan Ajax-supporters – laffe daad. Het waarom stelt de rechters voor raadsels. De rechtbank besteedt vervolgens nog aandacht aan de tenlastelegging en gaat dan over op het verantwoorden van de opgelegde straffen. Van geval tot geval wordt de rol van de verschillende daders in het geheel beschreven en vanuit die optiek de straf gemotiveerd. Deze variëren van twaalf maanden tot drie jaar (Rechtbank Den Haag 2006).

Dit vonnis trok mijn aandacht door de manier waarop de rechtbank de zaak beschrijft en rekenschap aflegt van haar beslissingen. In gewone mensentaal legt

de rechtbank uit wat haar heeft beziggehouden. Zij velt een moreel oordeel over de overval – een laffe daad – en zij laat zien dat zij met de slachtoffers meeleeft. "De vraag waartoe dit alles moet dienen, roept slechts een ijzige stilte op", schrijft de rechtbank dramatisch. Vroeger waren dergelijke overwegingen uitsluitend te horen in de beslotenheid van de raadkamer. Nu krijgen zij een plaats in een vonnis. Zij geven de uitspraak een bijzondere overtuigingskracht. Vooral de vraag 'waarom?' zal iedereen hebben beziggehouden die over de overval iets in de krant gelezen heeft. Het maakt het vonnis voor de buitenwereld begrijpelijk en rechtvaardigt daarmee tevens de forse straffen die zijn uitgedeeld.

2. Macht en verantwoordelijkheid

Vonnissen als het Haagse zijn nog lang geen doorsnee. Ik kan het vonnis tegen de Ajax-supporters daarom goed gebruiken als opmaat voor een beschouwing over de wijze waarop de strafrechter tegenwoordig verantwoording aflegt voor zijn beslissingen. Verantwoording afleggen is onlosmakelijk verbonden met het dragen van verantwoordelijkheid en het dragen van verantwoordelijkheid is weer nauw verbonden met macht. Macht en verantwoordelijkheid zijn het thema van deze bundel en als er ergens macht wordt uitgeoefend, dan is het wel door de strafrechter. Aan het uitoefenen van macht is in onze rechtsstaat de plicht verbonden te laten zien waarop het machtswoord berust. Alleen dan is controle mogelijk en alleen dan is na te gaan of de rechter ook binnen de kaders van de wet is gebleven. "De vonnissen houden de gronden in waarop zij rusten", zegt de grondwet in artikel 121 en de vraag is dan ook niet of de rechter zijn uitspraken moet motiveren, maar hoever hij daarin moet gaan. Hoeveel inzicht moet hij in zijn gedachtegang geven om aan zijn grondwettelijke plicht te voldoen? Op hoeveel informatie hebben partijen recht, maar ook: hoeveel mogen derden weten met het oog op de verantwoording van zijn uitspraak? Dat is het probleem waarvoor hij staat.

Motiveren van uitspraken is geen eenvoudige opgave. In de negentiende eeuw meenden juristen nog dat motivering wel een goede zaak was, maar in feite onmogelijk. Men beweerde dat het ondoenlijk was een vonnis goed te motiveren, omdat 'recht spreken' ontsnapt aan een rationele uitleg. Rechtspreken is een kunst – *ars aequi et boni* – en kunst laat zich niet verantwoorden met een sluitend betoog. Deze opvatting wordt nu niet meer zo verkondigd, maar ik sluit niet uit dat zij hier en daar nog aangehangen wordt. Anno 2007 wordt het probleem van motiveren vooral gezien als een praktische kwestie. Goed motiveren is arbeidsintensief. Het Wetboek van Strafvordering staat vol bepalingen, waarin de rechter verplicht wordt zijn uitspraken te motiveren, maar in de praktijk komt hij daaraan niet toe. Hij zucht onder die verplichting en doet er alles aan deze op een zo

efficiënt mogelijke manier na te leven. Er is nog steeds sprake van "een magere motiveringscultuur" (zie De Roos 2006).

Die cultuur is danig in de hand gewerkt, doordat het motiveren van vonnissen vooral als een organisatorisch probleem van de rechterlijke macht zelf werd beschouwd. Het was een kwestie van werklast en de vraag was op welke manier die werklast verminderd kon worden. Dit heeft ertoe geleid dat in de praktijk volstaan kan worden met een vonnis waarin nauwelijks meer gemotiveerd wordt – het verkorte vonnis – en een verdere schriftelijke motivering achterwege wordt gelaten wanneer geen hoger beroep of cassatie is ingesteld. Recent nog is een wetswijziging besproken die het mogelijk maakt bij een bekennende verdachte de bewijsbeslissing niet verder uit te werken. Ook is het mogelijk het vonnis nog met argumenten aan te vullen wanneer cassatie is ingesteld. Ook dat bespaarde tijd, dacht men.

Daar staat tegenover dat de rechterlijke macht langzamerhand ook is gaan beseffen dat een goede motivering van strafvonnissen een cruciale voorwaarde is voor het vertrouwen dat burgers in hem moeten hebben. Rechters – en zeker strafrechters – staan in een voortdurende wisselwerking met de maatschappij omdat hun belangrijkste taak is te reageren op de onrust die in de maatschappij is ontstaan door de misdrijven die zij berechten. De ervaringen met uitspraken in de strafzaak tegen Volkert van der G., die in 2002 Pim Fortuyn doodschoot, en het vonnis in de strafzaak tegen Mohammed B., de moordenaar van Theo van Gogh, leren dat een uitvoerige motivering essentieel is om de vonnissen in brede lagen van de bevolking geaccepteerd te krijgen.[2] Motiveren van uitspraken is dus essentieel voor de wisselwerking tussen rechter en samenleving (zie De Keijser & Elffers 2004).[3]

3. Intern en extern forum

Motiveren is verantwoording afleggen, dat wil zeggen verantwoording afleggen aan iemand of iets (zie Bovens 1989). Er moet een forum zijn ten overstaan van wie verantwoording wordt afgelegd. Ik onderscheid daarbij twee kringen. De eerste is het interne forum, de tweede het externe. Met het interne forum heb ik het oog op partijen die er recht op hebben te weten waarom de rechter beslist heeft zoals hij deed. Dat zijn niet alleen de verdachte en het Openbaar Ministerie, maar ook het slachtoffer. Tot dat forum reken ik ook de andere rechters die in dezelfde zaak, in hoger beroep of cassatie, moeten kunnen weten waarop de beslissing berust. Ik zie een derde groep betrokkenen in de collega's in den lande, die in vergelijkbare zaken vergelijkbare beslissingen moeten nemen en met het oog op de eenheid van rechtspraak moeten kunnen nagaan op grond waarvan is beslist. De tweede kring is het externe forum: de maatschappij. Uitspraken

van rechters zijn openbaar, maar alleen in strafzaken staat deze openbaarheid uitdrukkelijk in de sleutel van een publiek belang. Wanneer de rechter een straf oplegt, doet hij niet alleen een uitspraak over schuld en aansprakelijkheid, maar ook over het nut en de zin van de op te leggen straf. Door te laten weten waarom hij straft, laat hij weten hoe hij zijn taak opvat. Het interne forum is meer naar binnen gekeerd, het externe is op de buitenwereld gericht. Zij zijn natuurlijk niet los van elkaar te zien, maar zij stellen aan het motiveren verschillende eisen.

4. De uiteenlopende functies van verantwoording afleggen

Waarom moet verantwoording worden afgelegd? Een van de uitgangspunten is dat de plicht tot motiveren de uitspraak verbetert. In de verplichting tot motiveren wordt een vorm van zelfcontrole gezien. Door alle overwegingen op papier te zetten dwingt de rechter zichzelf er van bewust te zijn waarom hij de beslissing neemt en dat kan een correctie zijn op overtuigingen die op vooroordelen of louter gevoelsoverwegingen berusten. Zelfcontrole of zelfbeperking is nog steeds een veelgehoord argument dat zeker van waarde is in het strafrecht bij vragen met een sterk intuïtieve lading zoals de bewijsvraag of de vraag naar de hoogte en aard van de straf. Of dit effect ook daadwerkelijk rechters voor uitglijders behoedt, is uiteraard niet na te gaan, maar dat een dergelijk effect zich kan voordoen, is aannemelijk.

Het stellen van motiveringseisen is vanuit de optiek van de wetgever een probaat middel om rechterlijke uitspraken te sturen. Wanneer de wet eist dat de rechter slechts een drietal criteria mag aanvoeren voor een bevel tot voorlopige hechtenis, is daarmee de toepassing van dit dwangmiddel gegeven (afhankelijk uiteraard hoe breed die criteria zijn geformuleerd). In de jaren zestig was het bon ton te menen dat het strafrecht meer kwaad dan goed deed, en een van de manieren om het opleggen van straffen te beperken was de rechter te dwingen expliciet aan te geven waarom hij bijvoorbeeld een vrijheidsstraf onvermijdelijk achtte. Of daarmee ook werkelijk die toepassing beperkt is gebleven, is nooit meer goed aan te tonen, maar de behoefte aan sturing is nog steeds een van de belangrijkste redenen voor de wetgever om van rechters opening van zaken te eisen. Een pregnant voorbeeld van deze aanpak vind ik nog altijd de invoering van alternatieve straffen eind jaren zeventig. Volgens de voorstanders waren zij alleen maar aanvaardbaar wanneer zij de korte vrijheidsstraf zouden vervangen en niets anders. Om dat te bereiken moest de rechter in zijn vonnis eerst aangeven waarom hij een vrijheidsstraf nodig vond, om pas daarna te besluiten dat een werkstraf door de beugel kon. Dat werkte uiteraard niet, omdat een rechter met een werkstraf in zijn hoofd inventief genoeg was ook te melden dat hij eigenlijk een vrijheidsstraf op het oog had.

De meest elementaire functie van motiveren is die van het geven van inzicht in de motieven of de argumenten die aan de beslissing ten grondslag liggen. Sommige scherpslijpers betwijfelen of rechters daartoe wel in staat zijn. Zij stellen dat ook voor iemand die een beslissing neemt, zijn werkelijke drijfveren onbekend blijven. Zij stellen dat we geleid worden door een *imprint* die zo diep in ons verborgen ligt dat de argumenten die we op papier zetten meer zeggen over het vermogen onszelf (en ook anderen) voor de gek te houden dan dat het op zelfkennis wijst. Ik vind dat niet zo relevant. Het gaat er niet om of de rechter zijn laatste waarheid blootlegt, maar of de argumenten die hij aanvoert geldig zijn, anderen kunnen aanspreken (overtuigen is iets anders) en oprecht gemeend zijn. Geldige argumenten zijn argumenten die de uitspraak in het kader plaatsen van de wet en rechtspraak. De rechter oefent een functie uit en bij die taak passen bepaalde overwegingen en andere niet. Argumenten moeten partijen aanspreken als antwoord op de stellingen die zij hebben ingenomen. De motivering moet helder zijn en liefst ook een zekere logica hebben, maar dat hoeft niet samen te vallen met een rationeel betoog. Een vonnis is geen wiskunde, die met bepaalde aannames kan worden beargumenteerd. Dat geldt in het bijzonder voor beslissingen in strafzaken. Het is onaanvaardbaar een straf te motiveren met een beroep op de religieuze afkomst van verdachte of het milieu waar hij vandaan komt. Het is wel aanvaardbaar deze in verband te brengen met zijn persoon of zijn karakter. Bij het motiveren gaat het dus niet om goede of slechte argumenten, maar om deugdelijke en ondeugdelijke argumenten, aanvaardbare en niet aanvaardbare. Niemand kan uitsluiten dat ook onacceptabele argumenten bij het nemen van een rechterlijke beslissing een rol spelen. Dat is met motiveren nimmer te achterhalen. Motiveren is daarom ook en vooral een kwestie van oprechtheid.

5. Het interne forum

Hoe is de motiveringsplicht in de wet uitgewerkt? Volgens het Wetboek van Strafvordering is elk vonnis opgebouwd volgens een vast stramien van een achttal vragen die de rechter moet beantwoorden. Hij behoeft die antwoorden niet alle te motiveren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vragen of hij bevoegd is van de zaak kennis te nemen, het Openbaar Ministerie ontvankelijk is in zijn vervolging en nog twee zaken die we rekenen tot de zogenaamde 'voor- vragen' van het geding. Het gaat om voorwaarden voor een geldige strafzaak en alleen wanneer een van partijen aanvoert dat aan een van deze voorwaarden niet is voldaan, moet de rechter daarop reageren als hij het er niet mee eens is. In de praktijk komt dat niet zo vaak voor en dat is dan ook de reden dat deze zogenaamde vier eerste 'formele vragen' nauwelijks gemotiveerd worden.

De bewijsvraag

Dat geldt niet voor de vier laatste zogenaamde 'materiële vragen'. De eerste daarvan luidt of bewezen is dat de verdachte heeft gedaan waarvan hij beschuldigd wordt. Dat is de beroemde bewijsvraag. Indien negatief beantwoord, spreekt de rechter de verdachte vrij. In dat geval eist de wet geen verdere motivering, omdat men ervan uitgaat dat het onmogelijk is aan te geven waarom men niet overtuigd is. Maar ook in het geval hij wel overtuigd is van het daderschap ligt de lat niet erg hoog. De rechter behoeft slechts de bewijsmiddelen aan te geven waarop zijn beslissing berust. Bewijsmiddelen zijn getuigenverklaringen, processen-verbaal van opsporingsambtenaren en verklaringen van verdachten en anderen die op de zitting ter sprake komen. De rechter maakt daaruit een selectie en die selectie geeft hij weer. Daaruit blijkt aan welke verklaring hij geloof hecht en aan welke niet. Voldoende is dat hij aangeeft waarop zijn oordeel steunt. Hij hoeft dus alleen maar zijn eigen visie te onderbouwen.

De uitspraak dat bewezen is dat de verdachte een bepaald misdrijf heeft begaan, is een uitspraak over een gebeurtenis uit het verleden zoals deze volgens de rechter heeft plaatsgevonden. Dit is in laatste instantie slechts een verhaal, dat door andere verhalen vervangen zou kunnen worden. Toch krijgt het verhaal van de rechter voorrang en niet dat van de anderen. Hij wordt geacht zich onafhankelijk en objectief in de zaak op te stellen en waar andere verhalen met de zijne botsen, moet hij een knoop doorhakken. Een van de zwakke punten in onze strafvordering is nu dat de rechter niet hoeft te motiveren waarom hij de visie van de andere partijen op de zaak niet deelt. Hij hoeft dus niet uit te leggen waarom hij een getuige niet betrouwbaar vindt of aan de verklaringen van de verdachte geen geloof hecht. In de praktijk doet hij dat vaak wel, maar verplicht daartoe is hij niet. Hij heeft wettelijk – maar daar komt verandering in – geen responsieplicht. Formeel weten partijen dan ook niet waarom de argumenten die zij aanhalen om bepaalde bewijsmiddelen wel toe te laten en andere niet, worden afgewezen. Een grondige controle op die beslissing is dus niet mogelijk. Omdat de rechter in hoger beroep de zaak geheel opnieuw behandelt en partijen dus hun stellingen opnieuw kunnen betrekken, is dat niet zo'n bezwaar, zou men kunnen zeggen, maar het maakt wel een schimmige indruk. In cassatie is de controle op het bewijs helemaal marginaal. De Hoge Raad laat de bewijsbeslissing bijna altijd in stand. Zij wordt alleen beoordeeld op haar innerlijke consistentie, niet op haar overtuigingskracht.

Strafbaarheid van de verdachte

Na het bewijs volgt de vraag onder welke strafbepaling het bewezen verklaarde te brengen is. Dit is een technische kwestie. Het noemen van de betrokken wetsbepaling is voldoende. De daaropvolgende en derde vraag is veel belang-

rijker. Deze gaat over de strafbaarheid van de verdachte. Ook hier volgt de wet het systeem dat er pas op die vraag behoeft te worden ingegaan, wanneer de verdachte uitdrukkelijk beroep doet op een strafuitsluitingsgrond. We moeten denken aan een verdachte die wordt beschuldigd van mishandeling en beroep doet op zelfverdediging (noodweer). Zo'n beroep moet worden onderbouwd met feiten die dat beroep moeten kunnen rechtvaardigen. Is de rechter het daarmee niet eens, dan zal hij moeten zeggen op grond waarvan hij dat beroep afwijst. Hier is dus wel een responsieplicht. Door deze plicht is het speelveld van partijen hier veel groter, ook omdat zij een beroep kunnen doen op wet en rechtspraak om hun betoog te onderbouwen. Staan wet en rechtspraak aan de kant van de verdachte, dan zal hij zijn lezing van de gebeurtenissen kunnen afdwingen en de rechter aan zijn zijde krijgen. Wordt geen beroep op strafuitsluiting gedaan, dan kan de rechter volstaan met de overweging dat van enige grond daarvoor niet gebleken is.

Welke straf of maatregel zal worden opgelegd?

De laatste vraag tenslotte is de vraag waar alles om draait. Het is de vraag welke straf of maatregel zal worden opgelegd. De wet verlangt hier niet meer dan dat de rechter aangeeft dat hij rekening heeft gehouden met de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte zoals deze op de zitting zijn gebleken. Zijn responsieplicht is beperkt tot het motiveren waarom hij een andere straf oplegt dan het Openbaar Ministerie heeft geëist. Daarnaast moet de rechter, zo zegt de wet, in het bijzonder de redenen opgeven die de straf hebben bepaald of die tot de maatregel hebben geleid. Wordt een vrijheidsstraf opgelegd, dan moet ook die keuze worden verantwoord, terwijl ook zoveel mogelijk de omstandigheden worden genoemd waarop bij de vaststelling van de duur van de straf is gelet. Tenslotte worden her en der in de wet nadere eisen gesteld aan het opleggen van bepaalde straffen waarvan het vonnis verantwoording moet afleggen. Zo wordt bepaald dat de rechter bij het opleggen van een geldboete rekening houdt met de draagkracht van de verdachte in de mate waarin hij dat nodig acht met het oog op een passende bestraffing, zonder dat de verdachte in zijn inkomen of vermogen onevenredig wordt getroffen. Dit vereist een nadere motivering en schept ook een responsieplicht wanneer de verdachte zegt geen draagkracht te hebben. Iets vergelijkbaars geldt bij het opleggen van een werkstraf.

Al deze criteria voor straftoemeting zien er op papier betrekkelijk indrukwekkend uit, maar in de praktijk mag de rechter volstaan met een fletse opsomming van die criteria, zonder dat duidelijk wordt welk gewicht aan die criteria is gegeven. Probleem daarbij is natuurlijk dat het opleggen van een straf of maatregel niet tot op de euro of maand nauwkeurig met overtuiging te beargumenteren

valt. Maar men mag wel van de strafrechter verlangen dat hij zegt waarom hij een hogere straf nodig vindt dan gebruikelijk is in vergelijkbare zaken. Ook zou hij meer opening van zaken kunnen geven over het doel dat hij met de straf voor ogen heeft. Uit onderzoek blijkt dat rechters daarover heel uiteenlopende opvattingen hebben en zelfs opvattingen die wisselen al naar gelang de aard van de zaak die zij voor zich hebben (zie De Keijser 2000). Misschien speelt ook de vrees voor al te moraliserende uitspraken of zelfs politiek getinte uitlatingen een rol. Uitspraken doen over het gevaar voor de volksgezondheid bijvoorbeeld in een omvangrijke drugszaak is hachelijk, gelet op de verschillende visies die men daarop kan hebben. Ook een gevoel van veiligheid in de samenleving dat door het delict op scherp is komen te staan, zal de ene rechter wel bij zijn uitspraak willen betrekken, terwijl de ander daar niets voor voelt.

Als het gaat om straftoemetingsfactoren die verband houden met de persoon van de verdachte, doen zich vergelijkbare problemen voor. Dan gaat het om leeftijd, het motief, de proceshouding van de verdachte ter zitting, schuldbesef, berouw of het strafblad. Sommige rechters vinden het motief niet belangrijk, andere weer wel. Sommigen hechten sterk aan de manier waarop de verdachte zich opstelt. Berouw tonen of schuld erkennen is voor de een wel relevant, voor de ander in het geheel niet. Men kan ook denken aan de rapportage die iets zegt over de geestelijke toestand waarin de dader verkeerde en de mate van toerekenbaarheid. Er spelen vele factoren een rol die op een heel persoonlijke manier door de rechter worden meegewogen. Het is lastig die weging op een ordentelijke manier te verantwoorden. Dat kost tijd, inspanning en veel overleg. De praktijk zoekt het minimum op en dat betekent dat partijen vaak in het duister tasten welke factoren nu de doorslag hebben gegeven.

6. Het externe forum

De wetgever maakt geen onderscheid tussen interne en externe verantwoording en dat betekent dat het van de rechterlijke macht zelf afhangt hoe hij met die externe verantwoording omgaat. Nu is er bij de rechterlijke macht de laatste tijd zorg over de afstand die er zou zijn tussen de strafrechtspleging en de maatschappij. Of die zorg terecht is of niet, feit is dat men meent dat een van die factoren mogelijk gelegen is in het gevoel dat de rechtspraak niet begrijpelijk is. Onvoldoende transparant heet dat tegenwoordig en daarin wordt dan ook – terecht – de kwestie van de motivering betrokken. Twee ontwikkelingen spelen daarop in.

De eerste is een experiment dat in het ressort Arnhem vorig jaar is gestart en onlangs is afgerond. Er is een proef gedaan om op twee punten de motivering van vonnissen te verbeteren. De motivering van het bewijs en de motivering van de

straf. Rechters waren bereid in hun vonnissen de bewijsbeslissing veel uitvoeriger te motiveren dan de wet voorschreef. Het ging dan om kwesties als een reactie op het ontkennen van opzet door de verdachte, aandacht voor de tegenstrijdigheid in verklaringen, aandacht voor ontlastende verklaringen, of bestrijding van de betrouwbaarheid van getuigenverklaringen en de waarde van een ingetrokken verklaring. Uit de proef bleek dat het merendeel van de rechters gaarne deze richtlijnen navolgden en ook duidelijk veel tevredener waren over de kwaliteit van hun werk. Partijen – het interne forum – waren over het algemeen ook positief gestemd en verklaarden zelfs dat door een duidelijker motivering minder appèl is ingesteld. Bij de strafmotivering lag dit helaas anders. Daar werd geen noemenswaardige vooruitgang geboekt in de mate waarin rechters opening van zaken wensten te geven. Dit resultaat blijkt alleen maar te bereiken door meer tijd aan de strafzaak te besteden. Aan de voortzetting van de proef hangt derhalve een prijskaartje (zie Gerechtshof Arnhem 2005).

De tweede ontwikkeling is een wetswijziging van 1 januari 2006 die het stelsel dat ik hiervoor beschreef overhoop kan halen. Het gaat om een bij amendement ingevoegde wetsbepaling (art. 359 Sv) die heel eenvoudig voorschrijft dat de rechter in zijn vonnis ingaat op elke door de verdachte of het Openbaar Ministerie "met argumenten onderbouwde stellingen die hij afwijst". Door deze bepaling wordt een streep gehaald door de beperkte responsieplicht waarover ik sprak. Deze wordt uitgebreid tot een algemene plicht van de rechter om te motiveren waarom hij een andere opvatting heeft dan partijen. De geleerden zijn het er nog niet over eens welke impact deze nieuwe wet zal hebben, maar een ding staat wel vast: de min of meer gesloten procesvoering en de daarbij passende hermetische motiveringscultuur worden opengebroken.

7. Slot

In 1959 sprak Enschede in zijn oratie *Motivering en motief* het vertrouwen uit dat het met het motiveren van vonnissen wel goed zou komen. Hij dacht daarbij aan een mondelinge toelichting op het vonnis door de rechter, want wat op papier werd gezet vond hij maar gevaarlijk. Bijna vijftig jaar later zijn we van deze vrees af, maar het probleem van motivering en motief is in feite nog hetzelfde gebleven. Goed motiveren gaat om openheid, niet alleen om openheid ten opzichte van partijen, maar ook om openheid tegenover de buitenwereld. Openheid is iets waar rechters aan moeten wennen. Het Haagse vonnis, waarmee ik begon, laat echter zien hoe het met weinig moeite toch mogelijk is die openheid te betrachten en verantwoording af te leggen. Meer is niet nodig.

Noot

1 De titel van de bijdrage is geïnspireerd door de titel van de oratie die Ch. J. Enschede in 1959 hield bij zijn aantreden als hoogleraar aan dezelfde universiteit. Hij was een van de eersten die aandacht vroeg voor het belang van motivering.

2 Kees Schuyt (2003) heeft aan dat aspect aandacht besteed toen hij een beschouwing wijdde aan de grote publieke aandacht voor de zaak tegen Volkert van der G. Zie zijn 'Het is buitengewoon moeilijk de geest van een gewoon mens te doorgronden'; reflecties naar aanleiding van het strafproces tegen Van der G.

3 Een van de meest recente uitingen van deze zorg is het voorstel uit de Tweede Kamer of het niet goed zou zijn de kloof tussen rechter en maatschappij te overbruggen door enige vorm van lekenrechtspraak in de Nederlandse strafrechtspraak te introduceren.

Literatuur

Bovens, M.A.P. (1989) 'De veelvormigheid van verantwoordelijkheid', pp. 17-41, in M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen, *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Gerechtshof Arnhem, (2005) Rapport *Project motiveringsverbetering in strafvonnissen,* Pilot Promis.

Keijser, J.W. de (2000) *Punishment and purpose: From moral theory to punishment in action,* Leiden: Thela Thesis diss.

Keijser, J.W. de & H. Elffers (2004) *Het maatschappelijk oordeel van de strafrechter: de wisselwerking tussen rechter en samenleving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Rechtbank Den Haag *6 juli 2006, vonnis: AY1432 en AY1699.*

Roos, Th.A. de (2006) 'Kroniek van het straf(proces)recht', in *Nederlands Juristen Blad*, no. 31: 1743 e.v.

Schuyt, C.J.M. (2003) 'Het is buitengewoon moeilijk de geest van een gewoon mens te begrijpen', in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 33: 455-461.

31

DE NIEUWE INTERNATIONALE: WAAR MACHT ONTBREEKT, IS RECHT EEN IJDEL WOORD

Max Kommer, coördinator strategieontwikkeling bij het ministerie van Justitie

1. Inleiding

Het recht heeft in een samenleving bedoelde en onbedoelde functies. Tot de bedoelde behoort in elk geval het garanderen van ontplooiing en autonomie van individuele burgers (zie Schuyt 1981). Een aspect daarvan is dat het recht – een rechtssysteem – de zwakkeren in de samenleving beschermt tegen de macht van wie sterker is. Of anders gezegd: in een rechtsstaat heeft de overheid de verantwoordelijkheid om haar macht in te zetten bij het beschermen van zwakkeren, in de zin van vrij te maken en te houden van overheersing door anderen. Dat is de theorie en het is ook voor een belangrijk deel de praktijk. Maar niet altijd – zelfs niet in Nederland. De media berichten met enige regelmaat over specifieke gevallen waarin het duidelijk niet gelukt is zwakkeren te beschermen (denk aan kindermishandeling en eerwraak) en in het publieke en het politieke debat wordt evenzeer met enige regelmaat aandacht gevraagd voor categorieën die onvoldoende beschermd zouden zijn of die meer gesteund moeten worden in hun emancipatiestreven (denk aan allochtone vrouwen, maar recent ook meer en meer aan rechten voor dieren).

Het recht vervult dus een van zijn bedoelde functies niet volledig. Dat roept de vraag op naar de oorzaken en naar remedies. Een van die oorzaken lijkt te zijn dat de overheid terughoudend is met het inzetten van haar macht. Van een dergelijke terughoudendheid is in elk geval sprake waar het gaat om het maken van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Zo worden kinderen niet snel onttrokken aan de invloed van de ouders en dat leidt soms tot drama's. En ook waar het gaat om machtsmisbruik in relaties tussen volwassenen is die terughoudendheid

zichtbaar: denk aan de late, en in de praktijk nog niet optimale, aandacht voor verkrachting binnen het huwelijk en andere vormen van 'huiselijk' geweld.

Maar is er een alternatief voor terughoudendheid? In dit essay wil ik schetsen wat de overheid zou kunnen doen om haar verantwoordelijkheid ten aanzien van de zwakkeren beter waar te maken en welke consequenties dat zou kunnen hebben. Ik zal daartoe de begrippen en de theorie nader exploreren en vervolgens ingaan op drie casussen die ik kortheidshalve aanduid als: hoofddoekjes, eergerelateerd geweld en uitingsvrijheid.

2. Begrippen en theorie

Laten we om te beginnen de zaak theoretisch benaderen, en daartoe eerst eens nader kijken naar de begrippen die hierboven wat losjes geïntroduceerd zijn. Er zijn heel wat definities van macht, maar in grote lijnen gaat het om: het vermogen of middel om een persoon zijn wil op te leggen, ook als deze niet wil meewerken. De hier meest relevante verschillen in de definities zijn dan: 1) of macht iets is wat alleen personen kunnen bezitten (Weber, Dahl, Wrong), dan wel iets wat vooral structureel in een samenleving aanwezig is (Parsons, Luhmann, Poulantzas); en 2) of het bij het opleggen van de wil alleen gaat om gedragsbeïnvloeding of ook om beïnvloeding van het denken.

Gebruikmakend van Lukes' (1974) machtsconcept zou ik willen stellen dat de te hanteren definitie afhangt van waarnaar je wilt kijken. Voor wie geïnteresseerd is in machtsuitoefening, is de meest bruikbare benadering er een waarin macht berust bij een persoon of aanwijsbare organisatie, die daarmee ook verantwoordelijk is voor het al dan niet gebruiken ervan. En aangezien het niet mogelijk is om vast te stellen wat mensen denken, is het meest praktisch om als effect van machtsuitoefening te kijken naar gedrag. Maar wie geïnteresseerd is in het ondergaan van macht, kan er niet aan voorbijgaan dat het handelen van mensen mede bepaald wordt door percepties, cognities en voorkeuren en daarmee door geïnternaliseerde normen en waarden. En dat betekent dat ook het bestaan van structurele macht onderkend moet worden, in zoverre de samenleving – ook los van machtsuitoefening door personen of organisaties – die percepties van het individu beïnvloedt en daarmee het handelen.

Bij gedragsbeïnvloeding door een persoon of institutie zijn dwang[1] en geweld, of de dreiging daarmee, de uiterste negatieve sancties waarmee macht wordt uitgeoefend. Vooral dat laatste maakt macht en machtsuitoefening door de staat problematisch: geweld en dwang worden in elk geval in de tweede helft van de twintigste eeuw geassocieerd met autoritaire regimes en al veel langer in afnemende mate als beschaafd ervaren. Bij structurele gedragsbeïnvloeding spelen veel subtieler en daardoor meer geaccepteerde mechanismen een rol. Opvoeding, levensbeschou-

welijke vorming, beelden via de media, maar in feite alles wat zich als 'normaal' en 'gegeven' voordoet, zijn de wegen waarlangs de "macht van de vanzelfsprekendheid" (zie Komter 1985) eerst het denken beïnvloedt en vervolgens het handelen. En dat hoeft geen bewust proces te zijn, bij geen van de betrokkenen. Dit laat direct ook zien dat deze macht van de vanzelfsprekendheid niet hetzelfde is als gezag. Waar gezag uitgeoefend wordt, vindt gedragsbeïnvloeding weliswaar ook plaats zonder dat er dwang aan te pas komt, maar dat gebeurt dan bewust, doordat de degene over wie gezag wordt uitgeoefend het recht om dat te doen aanvaardt van degene die het uitoefent, of door erkenning van het morele gelijk. Waar die bewuste aanvaarding of erkenning ontbreekt, kan niet gesproken worden van gezag.

Ook van het begrip *vrijheid* bestaan vele definities, maar de in dit verband relevantste is: het vermogen om naar de eigen wil te handelen, dus los van dwang en daarmee – tot op zekere hoogte – van machtsuitoefening.

De term *recht* verwijst in eerste instantie naar het totaal van de formele regels die in de samenleving gelden en die daarmee vrijheid zowel waarborgen als inperken en daartoe macht toekennen en begrenzen. Daarnaast gaat het om de organisaties en instituties die de regels toepassen en interpreteren. Dit geheel kan op twee manieren werken: het kan gebruik van dwang (en in het bijzonder geweld) door de overheid (of zelfs door anderen) in specifieke situaties en met specifieke doelen legitimeren (denk aan het strafrecht) en het kan de zwakkeren machtiger maken door hen specifieke rechten toe te kennen of door expliciet te maken dat bepaalde rechten iedereen toekomen (denk aan het niet zo langgeleden formeel vastgelegde recht op een geweldsvrije opvoeding). Overigens moet wel bedacht worden dat, als het erop aankomt rechten geldend te maken, er uiteindelijk weinig verschil is: ook dan moet in het ultieme geval een beroep gedaan worden op overheidsmacht.

In deze definities zit een kijk op de samenleving besloten alsmede een samenhang tussen de verschillende begrippen. Kort samengevat: macht is een gegeven (een al dan niet aanwezig vermogen), vrijheid een doel en recht een middel. Verder uitgewerkt betekent dit:

- in de samenleving vindt zowel structurele als individuele machtsuitoefening plaats;
- de samenleving streeft naar een bepaalde mate van vrijheid van haar leden;
- dat vergt tenminste inperking en mogelijk herverdeling van macht;
- wat die vrijheid inhoudt, hoe de macht wordt ingeperkt dan wel herverdeeld is in regels vastgelegd;
- de handhaving van die regels is de verantwoordelijkheid van organisaties (instituties);
- die organisaties beschikken daartoe (moeten daartoe beschikken) over macht.

Een belangrijke implicatie van deze kijk op de samenleving is dat vrijheid van de minst machtige(n) bestaat bij gratie van de bereidheid van de machtigste – in een als staat georganiseerde samenleving is dat idealiter de overheid – om zichzelf te binden aan regels die zijn macht inperken en dankzij zijn bereidheid om zijn macht te gebruiken om de macht van anderen in te perken.

In democratieën is dit allemaal redelijk geregeld. In een fictief sociaal contract hebben vrije burgers een deel van hun autonome macht, in het bijzonder hun bevoegdheid om geweld te gebruiken, overgedragen aan een overheid en deze gebruikt de staatsmacht om die burgers te vrijwaren van geweld, dwang en onrechtmatige machtsuitoefening. Of, in een andere benadering, de door een hoogste macht boven een samenleving gestelde overheid heeft de taak om haar onderdanen te vrijwaren van geweld, vreemde dwang en onrechtmatige machtsuitoefening en draagt daartoe het zwaard niet tevergeefs. De precieze verhouding tussen overheid en burgers is in wetten vastgelegd en dat werkt allemaal min of meer tot tevredenheid. Dat wil zeggen, het gaat goed zolang de overheid ten opzichte van de burgers, haar onderdanen, de machtigste is, de overheid een democratische basis heeft en er niet een derde partij in staat en bereid is haar macht te doen gelden – eventueel met geweld. Voorbeelden waarin het niet goed gaat zijn er echter te over: vreemde overheersing, dictatuur, maar ook enclavevorming in een samenleving waardoor de overheid macht kwijtraakt aan anderen, zoals de 'onderwereld' die er niet voor terugdeinst geweld te gebruiken of religieuze leiders die door hun aanhangers als sterk gezaghebbend worden ervaren.

Dit overziend is het mogelijk om een aantal oorzaken te noemen die verklaren waarom in Nederland momenteel de problematiek van de relatie tussen macht en recht, en de verantwoordelijkheid van de overheid daarin, zo pregnant naar voren komt.

Pluriformiteit

Het boven geschetste beeld is ten minste ten dele cultureel bepaald. De relaties zien er heel anders uit als niet meer de individuele vrijheid centraal staat, maar een andere waarde. Het wordt dan als volstrekt vanzelfsprekend ervaren dat macht wordt of moet worden ingezet om die andere waarde te beschermen, of dat de macht die die andere waarde aantast – bijvoorbeeld door vrijheid te beschermen – moet worden gebroken. En de relaties zien er heel anders uit als het vrijheidsbegrip zelf er anders uitziet, bijvoorbeeld wanneer vrijheid wordt gezien als iets wat slechts in een andere wereld bereikt kan worden of slechts via absolute onderwerping aan een bepaalde (geloofs)opvatting.

Internationalisering

De mogelijkheid van een overheid om bescherming te bieden is grotendeels beperkt tot het eigen grondgebied. Daarbuiten kan over het algemeen slechts bescherming worden geboden door een andere overheid en als die dat niet op basis van wederkerigheid wil doen, kan die bescherming alleen afgedwongen worden door machtsuitoefening tussen overheden. Deze situatie doet zich meer voor naarmate mensen vaker fysiek buiten het grondgebied van hun nationale staat komen, maar ook naarmate iets wat op het grondgebied van de ene staat gebeurt meer betekenis krijgt op het grondgebied van een andere.

Globalisering

De globalisering heeft in relatie tot macht twee belangrijke consequenties, althans voor de westerse samenleving. De eerste heeft te maken met de gedachte dat (mensen)rechten universeel zijn en dat wat geldt in het verkeer tussen individuele mensen onderling dan wel tussen mensen en staten, in grote lijnen ook geldt in het verkeer tussen staten of volkeren (het gaat er niet om of dat volkerenrechtelijk ook zo gezien wordt, maar dat die gedachte de publieke opinie bepaalt). Kort en goed is de consequentie dat staten niet ongebreideld macht over elkaar kunnen uitoefenen (laat staan geweld tegen elkaar kunnen gebruiken). De tweede consequentie heeft te maken met de economische verhoudingen. De accumulatie van kapitaal leidt tot een grote internationale interdependentie, enerzijds van degenen die beschikken over kapitaal en productiemiddelen onderling, anderzijds van hen ten opzichte van de staten die beschikken over hulpgoederen (grondstoffen).

Door deze oorzaken ontstaan ten minste twee nieuwe clusters van vragen en worden oude dilemma's weer actueel.

1. Kan macht gebruikt worden om vrijheid op te leggen? Is dat legitiem (kan het moreel verantwoord worden, is er in de opvattingen over vrijheid een basis voor te vinden) en is dat effectief (in de zin dat het niet de negatie van zichzelf inhoudt)?
2. Welke prijs is een samenleving bereid te betalen voor het behoud van (hoeveel) vrijheid, als anderen bereid zijn hun macht (eventueel zelfs geweld) te gebruiken om de vrijheid van die samenleving in te perken? Hoe zit het met de bereidheid een prijs te betalen in termen van welvaart? En ultiem, in termen van levens (aan 'eigen' of 'andere' kant)? Betekent het betalen van een prijs niet het inleveren van vrijheid? Is het mogelijk een beetje vrijheid op te geven of is vrijheid als maagdelijkheid?

Het zijn deze vragen en dilemma's die naast en in combinatie met een aantal andere relevant zijn bij het beantwoorden van de oorspronkelijke vraag die we ons stelden: als de overheid vaker en sterker haar macht zou gebruiken om de vrijheid van individuen te bevorderen, zou dat dan leiden tot een betere bescherming van de zwakkere? Maar ze laten ook zien dat aan die vraag de spiegelbeeldige vastzit: betekent te veel terughoudendheid slechts dat individuen onvoldoende beschermd worden of uiteindelijk ook het verlies van de vrijheid van allen?

3. De empirie

Het wordt tijd om naar de sociale werkelijkheid te kijken. Er zijn ten minste drie interessante casussen: groepsdwang die zich niet uit in of leidt tot gedrag dat strafbaar is gesteld, groepsdwang die dat wel doet, en machtsuitoefening buiten de directe territoriale invloedssfeer van een overheid. Als voorbeeld van het eerste moge gelden de drang of dwang die in sommige gemeenschappen in het bijzonder op vrouwen wordt uitgeoefend om zich op een bepaalde manier te gedragen (onderdanigheid aan de ouders, de echtgenoot of mannen in het algemeen), of te kleden (hoofddoekje, boerka, geen lange broek), of om af te zien van mogelijkheden die de samenleving biedt (bewegingsvrijheid, opleiding, werk). Als voorbeeld van het tweede kan gedacht worden aan eer-gerelateerd geweld, waarvan ook over het algemeen vrouwen het slachtoffer worden, maar waarbij de dwang soms niet minder op mannen wordt uitgeoefend. En tenslotte kunnen de Deense cartoonrellen gelden als uitingsvorm van de derde casus.

Botsende sociale normen: hoofddoekjes en ander ongerief

In zijn rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* vraagt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aandacht voor het verschijnsel van de groepsdwang[2] die in gemeenschappen met specifieke sociale normen kan worden uitgeoefend op de leden of op degenen die geacht worden tot die gemeenschap te behoren (WRR 2003). In de context van dat rapport is die groepsdwang vooral problematisch als hij zich uit in of leidt tot weliswaar onwenselijk, maar niet strafbaar gesteld gedrag. Wat kan de overheid dan doen?

Een benadering die de afgelopen jaren met toenemende kracht bepleit wordt – en niet alleen in deze context – is uitbreiding van de werking van het strafrecht. Het ongewenste gedrag moet strafbaar worden gesteld, zodat degene die ertoe gedwongen wordt zich op de strafdreiging kan beroepen en zich zodoende als het ware kan bevrijden door zich te onderwerpen aan een sterkere macht dan die van de eigen gemeenschap. Heel concreet gaat het dan bijvoorbeeld om een verbod op het dragen van hoofddoekjes in de openbare ruimte of juist in specifieke

situaties als de school of het werk. Buitenlandse voorbeelden (Frankrijk, Turkije) laten op het eerste gezicht zien dat deze benadering werkt. Dat wil zeggen: de staatsmacht blijkt sterker dan die van de gemeenschap waarvan de vrouwen deel uitmaken en de hoofddoekjes blijven af.

Maar betekent dit ook dat de vrijheid van de betrokken vrouwen is vergroot? Los van de vraag of het dragen van het hoofddoekje door hen misschien toch als eigen keuze werd gezien (kennelijk een vals bewustzijn dat door de liberale staat bestreden moet worden) is het zeer wel mogelijk dat het leidt tot verdere vrijheidsbeperking op andere terreinen: strafbaar stellen van het één benadrukt immers dat het andere, wat niet verboden is, is toegestaan. Een mogelijk gevolg van de inzet van de staatsmacht is ook dat een machtsstrijd ontstaat tussen de staat en de gemeenschap, met vrouwen als instrument. En een verbod kan leiden tot verzet door vrouwen die zich erdoor in hun vrijheid beperkt voelen en die zelfs bereid zijn tot martelaar van hun overtuiging te worden.

Er is weinig empirisch onderzoek dat licht kan werpen op de mogelijke gevolgen, maar de roman *Sneeuw* van Nobelprijswinnaar Pamuk kan als een benadering gebruikt worden: hij geeft op indringende wijze inzicht in de kafkaëske toestanden die onder dergelijke omstandigheden ontstaan. Tegelijkertijd laat hij echter zien dat het niet gebruiken van overheidsmacht evenzeer een hoge prijs heeft: de vrijheid, en in een aantal gevallen het leven, van wie zich niet wil schikken naar of gezien wordt als tegenstander van de normen van de gemeenschap.

Toch is de vraag of er niet een alternatief is, en wel in de vorm van het benadrukken van een recht, in dit geval op vrije kledingkeuze. Dat lijkt op het eerste gezicht weinig effectief, omdat daarmee degenen die dwang uitoefenen evenzeer een argument in handen krijgen als degenen die zich eraan willen ontworstelen. Het is echter wel het model dat in de Nederlandse samenleving gebruikelijk is (denk aan aspecten van vrouwenemancipatie: van kiesrecht, via handelingsbekwaamheid, naar anticonceptie en abortus). Die geschiedenis laat zien dat vrijheid over het algemeen benut wordt door voorlopers en dat die voorlopers volgelingen krijgen. Dat kan nog steeds betekenen dat in enclaves de vrijheid misbruikt wordt door de machtigen, maar hun machtsbasis wordt wel aangetast, doordat steeds meer mensen in of dicht bij die enclaves zich er niets van aantrekken. En doordat het uitdragen van rechten in plaats van het afdwingen ervan eerder 'inclusief' werkt dan exclusief (vgl. Brems 2001) – de overheid trekt geen scherpe lijnen, schept geen afstand – zijn er ook meer mensen 'dichtbij' en kunnen degenen wier macht wordt aangetast de basis van hun macht moeilijk versterken door te polariseren.

Botsingen van sociale met wettelijke normen: eer-gerelateerd geweld

Ernstiger dan de hoofddoekjes, al zou je dat op grond van de omvang en felheid van de daaraan gewijde discussie niet zeggen, is het onderwerp eer-gerelateerd geweld. Hier is het immers niet de vrijheid om zich te kleden zoals men wil die in het geding is, maar de lichamelijke integriteit of zelfs het leven.[3] Daarmee is in elk geval wel onomstotelijk dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft en haar macht mag gebruiken: aantasting van de lichamelijke integriteit, en zeker van het leven, is een strafbaar feit.

Dat betekent echter niet dat er geen probleem meer is. In tegendeel: uit de literatuur die vooral recent beschikbaar is gekomen, blijkt zonneklaar dat ook als die macht er formeel is en zelfs als zij feitelijk wordt ingezet, dat nog niet leidt tot grotere vrijheid van de zwakkere. Heel aangrijpend komt dat naar voren uit de tien onder de titel *Buitengesloten* gepubliceerde portretten van jonge vrouwen die vertellen over hoe 'familie-eer' hun vrijheid zozeer beknot dat sommigen moeten vrezen voor hun leven of eigenlijk geen aanvaardbaar leven voor zichzelf meer zien (Terpstra & Van Dijke 2006). Afstandelijker, maar daarom niet minder schrijnend, is het beeld dat naar voren komt uit een casusonderzoek door Van der Torre en Schaap (2005).

Terpstra en Van Dijke laten zien hoe in het bijzonder meisjes uit migrantengemeenschappen waarin eer een fundamentele waarde is, terechtkomen in wat zij noemen de vrijheidsparadox: naarmate deze meisjes meer gebruikmaken van de vrijheid die de Nederlandse samenleving in principe biedt, komen ze bloot te staan aan meer dwang door dreiging met of toepassing van geweld. Dat geweld kan afkomstig zijn van de vader, maar ook broers en andere mannelijke verwanten spelen hier een grote rol. Soms zelfs een grotere: de ouders zijn dan bereid om wat meer vrijheid te geven, maar een broer stelt veel restrictiever grenzen.

Twee belangrijke aspecten van eer-gerelateerd geweld maken het tegengaan extra moeilijk. De eerste is dat de feitelijke toepassing van het geweld elders, buiten Nederlands territorium, kan plaatsvinden – en niet alleen tegen de eerschend(st)er, maar ook tegen een familielid. De mogelijkheid van de Nederlandse overheid om macht uit te oefenen is dus beperkt; en van de plaatselijke overheid is het de vraag of die macht heeft en zo ja, of zij die wil gebruiken. Het tweede relevante aspect is dat niet alleen op de slachtoffers (meestal: de meisjes) groepsdwang wordt uitgeoefend, maar ook op de daders (de jongens). Terpstra en Van Dijke spreken in dit verband van radicalisering: jongens (de broers dus) steken elkaar aan met verhalen dat zij over de eer van de familie moeten waken. In termen van het eerder gemaakte onderscheid in definities lijkt hier sprake te zijn van structurele macht die leidt tot individuele machtsuitoefening.

Als gezegd, in gevallen van eer-gerelateerd geweld staat vast dat de overheid gelegitimeerd is haar (strafrechtelijke) macht te gebruiken, zowel om (potentiële) daders aan te pakken als om bedreigde personen te beschermen (in het uiterste geval door hen een nieuwe identiteit te geven). Maar er zijn meer opties, die minder machtsuitoefening vergen. Van der Torre en Schaap pleiten weliswaar voor een intensiever 'repressieve preventie' (de benutting van bestaande strafrechtelijke middelen, zoals het afluisteren van telefoonverkeer en preventieve aanhouding), maar zien ook andere mogelijkheden voor het afwenden van de dreiging. Ook Terpstra en Van Dijke zien die mogelijkheden: zij geven voorbeelden waaruit blijkt dat het mogelijk is eerwraak te voorkomen door bemiddeling. Een begaanbare weg lijkt in veel gevallen *empowerment,* in de zin van het bieden van alternatieven voor gedrag of interpretatie van de situatie; niet alleen voor de potentiële slachtoffers, maar voor alle betrokkenen, inclusief de potentiële daders. In elk geval geldt dat de kans op succesvolle bemiddeling toeneemt als alternatieve mogelijkheden worden gezien om de eer veilig te stellen.

Botsingen van waarden: de vrijheid van meningsuiting in het geding

De rellen die in het begin van 2006 in een aantal landen uitbraken naar aanleiding van de publicatie van een twaalftal cartoons over de profeet Mohammed, verschillen van de twee eerdere casussen vooral in schaal (zowel in omvang als niveau). Doordat de (georganiseerde) verontwaardiging niet tot uitbarsting kwam in Denemarken (hoewel het om publicatie ging in de Deense krant *Jyllands Posten*), maar in andere landen, richtte het geweld zich niet direct tegen de betreffende krant of de tekenaars, maar tegen wat gezien werd als vertegenwoordigers van de Deense staat of, in een aantal gevallen, 'het Westen'. Daarmee werd het een zaak tussen verschillende staten en hun burgers en tussen (organisaties van) staten onderling. Overheden die geen direct machtsmiddel hadden om op te treden tegen de krant of de tekenaars, werden geconfronteerd met geweld op hun grondgebied, waartegen ze niet zo hard optraden. De Deense overheid werd onder druk gezet om op te treden tegen de *Jyllands Posten,* doordat Deense ambassades, burgers en economische belangen slachtoffer werden of dreigden te worden van geweld. Dat schiep een onderlinge afhankelijkheid: de Deense overheid kon zich nauwelijks verweren, want was afhankelijk van de overheden in de landen waar de rellen plaatsvonden; de overheden daar konden de protesterenden niet tegemoetkomen, want hadden geen macht in Denemarken.

Door het andere niveau van de rellen werd een aantal wezenlijke zaken uitvergroot. In de eerste plaats werd van deze vorm van eer-gerelateerd geweld eerder ingezien dat een fundamenteel recht in het geding was: de vrijheid van meningsuiting. In de tweede plaats werd weer eens duidelijk dat een overheid die geen

machtsmiddelen heeft, slecht in staat is om zichzelf en haar burgers tegen geweld te beschermen.

Die combinatie opent een onaangenaam perspectief op iets wat we in Europa, of in elk geval in Nederland, misschien wat uit het oog hebben verloren: als staten hun macht gebruiken om de rechten van burgers van andere staten in te perken of niet over de macht beschikken om hun eigen burgers geweldloos te houden, dan zijn rechten als zodanig weerloos.

4. Conclusie

Over de drie casussen valt natuurlijk veel meer te zegen, maar ze maken in elk geval de problematiek inzichtelijker. En daarmee worden twee dingen zichtbaar. In de eerste plaats dat het zinvol is om te blijven zoeken naar alternatieven voor het inzetten van staatsmacht. De zwakkeren hoeven niet altijd beschermd te worden, maar kunnen vaak ook zichzelf redden. Uitvinden welke steun ze daarbij nodig hebben en die ook bieden, is een uiterst zinvolle strategie. In de tweede plaats dat het desondanks nodig is om voorbereid te zijn op het inzetten van de staatsmacht op een andere schaal dan we in de afgelopen decennia gewend zijn. Dat hoeft niet direct geweld te zijn, maar dan moet wel gezocht worden naar andere machtsbronnen en moet ook nagedacht worden over het gebruik daarvan. En de uiterste consequentie is wel degelijk geweld.

Dat wie de vrede wil (en de vrijheid en de rechtsorde) zich moet voorbereiden op strijd, is geen nieuws. En het is misschien zelfs niet nieuw dat de individuele uitoefening van universele rechten door één enkele burger ertoe kan leiden dat de staat van andere burgers moet vragen om de daad te voegen bij de befaamde uitspraak: "Ik ben het met uw ideeën volstrekt oneens, maar ik ben bereid te sterven voor uw recht ze te uiten." Maar het legt wel een enorme verantwoordelijkheid op eenieder bij het omgaan met die rechten.

Noten

1 Dwang verwijst direct naar macht. Van Dale geeft voor dwang: machtsuitoefening waardoor men iemand tot iets noodzaakt, of waardoor men genoodzaakt wordt.

2 De WRR spreekt zich er niet over uit of die dwang een gevolg is van individuele dan wel structurele machtsuitoefening.

3 Overigens kan eergerelateerd geweld ook een aanleiding vinden in het zich niet houden aan kledingvoorschriften.

Literatuur

Brems, E. (2001) *Human Rights: Universality and Diversity,* The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers.

Komter, A. (1985) *Omstreden gelijkheid: De macht van de vanzelfsprekendheid in huwelijksrelaties*, Leiden (diss.).

Lukes, S. (1974) *Power: A Radical View*, London: Macmillan.

Pamuk, O. (2003) *Sneeuw*, Amsterdam: De Arbeiderspers.

Schuyt, C.J.M. (1981) *Recht en samenleving*, Assen: Van Gorcum.

Terpstra, L. & A. van Dijke (2006*) Buitengesloten: Meiden vertellen over hun worsteling met familie-eer*, Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Torre, E.J. van der & L. Schaap (2005) *Ernstig eergerelateerd geweld: Een casusonderzoek*, Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement b.v.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Rapporten aan de Regering nr. 68, Amsterdam: Amsterdam University Press.

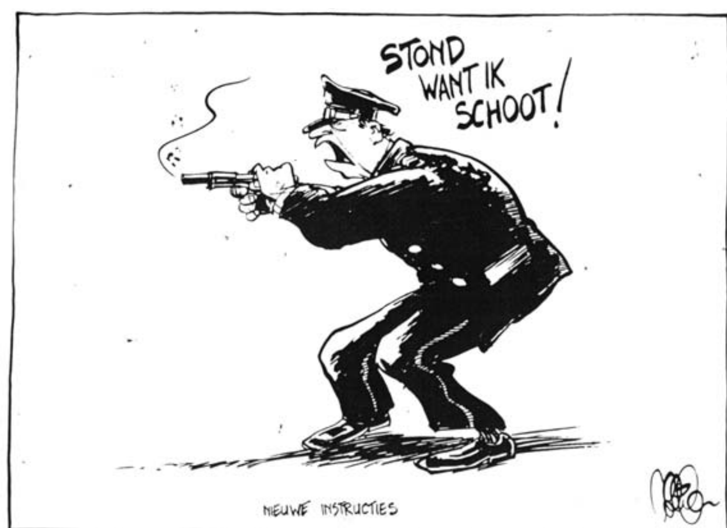
32

VERANTWOORD POLITIEGEWELD

STURING EN TOETSING VAN POLITIEEL GEWELDSGEBRUIK

Jaap Timmer, lector veiligheid aan de hogeschool Windesheim te Zwolle en universitair hoofddocent politiestudies aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Afbeelding 1 Stond want ik schoot!



Bron: Jos Collignon in *de Volkskrant*, december 1987

De 'Commissie bezinning op het geweldgebruik door de politie', ook aangeduid als de commissie-Heijder, doet in december 1987 aanbevelingen tot wijziging van de geweldbevoegdheden van de politie. Sommigen leggen deze aanbevelingen uit als een verruiming van de geweldbevoegdheden van de politie.

1. Inleiding

In juni 1966 vond in Amsterdam het Bouwvakkersoproer plaats. Om de ongeregeldheden te beëindigen vuurde de Karabijnbrigade van de politie waarschuwingsschoten af over de menigte heen. In februari 1978 betrapte een wachtmeester van de Koninklijke Marechaussee in burgerkleding twee mannen tijdens een inbraak in een auto in Amsterdam. De dieven vluchtten. Toen roepen geen effect had, schoot de wachtmeester op de benen van een van de verdachten. Hij trof een dief dodelijk in het hoofd. Het Hoog Militair Gerechtshof gaf de officier van justitie de opdracht om de wachtmeester niet te vervolgen. Hij had volgens het Hoog Militair Gerechtshof "verschoonbaar gedwaald" in de veronderstelling dat hij ter aanhouding op een autokraker mocht schieten.

Aanpak, resultaat, toetsing en verantwoording van deze twee voorbeelden zijn dertig, veertig jaar later nauwelijks meer voorstelbaar. Bij grootschalige verstoringen van de openbare orde treedt nu de Mobiele Eenheid op met aanmerkelijk minder ingrijpende middelen, zoals lange wapenstokken en de waterwerper. Door de wettelijke verplichting op geoefendheid sinds 1994 kan een agent zich niet meer beroepen op onwetendheid als hij onrechtmatig geweld gebruikt. In dezelfde periode is de geweldscriminaliteit fors toegenomen, inclusief geweld en agressie tegen de politie.

Hoe hebben sturing en praktijk van en verantwoordelijkheid en verantwoording voor politiegeweld zich ontwikkeld in relatie tot het geweld in de samenleving? Hoe is die ontwikkeling te begrijpen? Dit essay bevat een beschrijving van de ontwikkelingen in het geweldsgebruik door en tegen de politie en een poging tot verklaring van het terughoudende politiegeweld.

2. Geweldsmonopolie

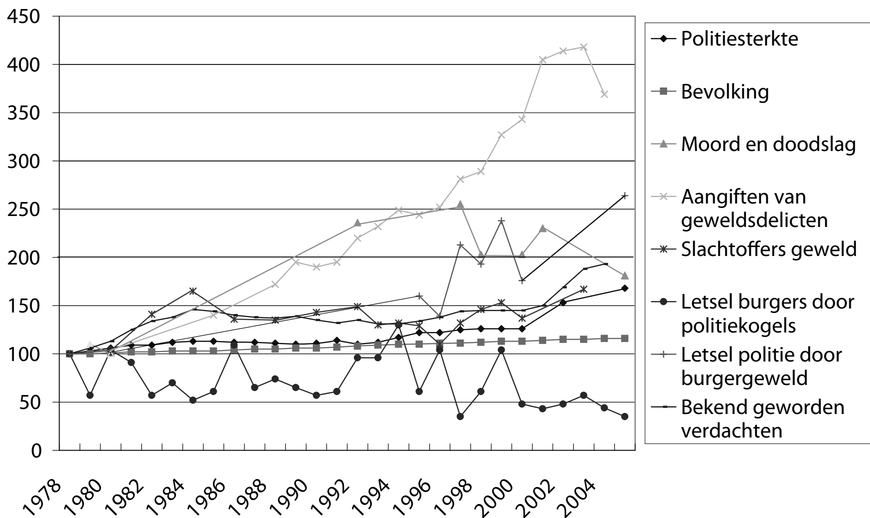
In democratische rechtsstaten heeft de overheid het alleenrecht op gebruik van geweld. Sommigen betwisten dit alleenrecht van de staat en leggen toch met geweld hun wil op aan anderen of geven door middel van geweld uiting aan hun emoties.

Grafiek 1 vat de maatschappelijke context van het politieel geweldsmonopolie samen voor de afgelopen kwart eeuw. Te zien is dat politiesterkte en de bevolking licht zijn toegenomen. Het geweld in de samenleving is veel sterker gegroeid. Van gevallen van moord en doodslag telde de politie er in 1980 nog 111. In 1997 piekte dit aantal naar 283, om daarna tussen 150 en 200 te stabiliseren. Het aantal aangiften van geweldsdelicten verviervoudigde in deze periode (Leistra & Nieuwbeerta 2003). Slachtofferenquêtes laten eveneens een stijging zien van het aantal zelfgerapporteerde burgerslachtoffers van burgergeweld (Wittebrood &

Nieuwbeerta 2006). Gegroeid is ook het aantal door de politie aangehouden verdachten. Aanhoudingen vormen de belangrijkste bron van geweld van en tegen de politie (Timmer 2005).

De administratie bij de politie van het eigen geweldsgebruik is nog altijd niet op orde. Daardoor zijn er geen gegevens over de ontwikkeling door de tijd van de verschillende vormen van politiegeweld, zoals fysiek geweld, slaan met de wapenstok of bijten door de diensthond. Als een politiekogel een burger raakt, volgt er meestal een onderzoek door de Rijksrecherche. Op basis van het archief van de Rijksrecherche is een betrouwbaar beeld te geven van de ontwikkeling van het aantal slachtoffers van politiekogels. Grafiek 1 laat zien dat de maatschappelijke context waarin de politie de rechtsorde moet handhaven de afgelopen kwart eeuw grimmiger is geworden. Verder maakt grafiek 1 duidelijk dat het aantal slachtoffers van politiekogels in de onderzoeksperiode stabiel is gebleven, maar ook dat het aantal agenten dat gewond raakt door burgergeweld is opgelopen.

Figuur 1 Politie en geweld, 1978-2005 (1978 = 100)



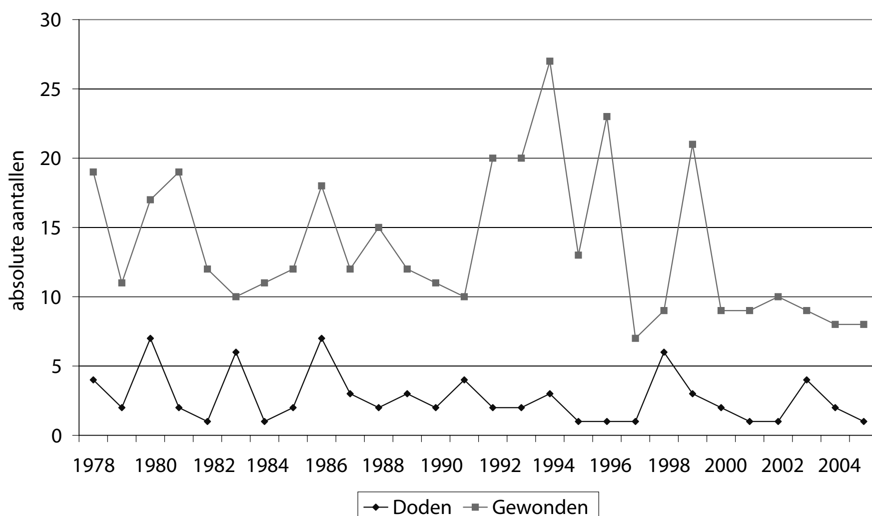
Bron: Eigen gegevens Jaap Timmer, CBS-statline, Nederlands Politie Instituut. Bewerkingen Jaap Timmer

Geen enkele instantie in Nederland heeft een systematisch en sluitend overzicht over het politieel geweldsgebruik, zelfs niet over het daardoor veroorzaakte lichamelijk letsel bij personen. Dat maakt het doen van generaliserende uitspraken en het trekken van conclusies lastig. Het enige door de politiekorpsen zelf enigszins

geadministreerde onderdeel van het politieel geweldsgebruik is het gericht schieten met dienstvuurwapens (Naeyé 2005, Timmer 2005). Daarvan zijn er in de 23 jaren van 1978 tot en met 2000 op basis van de archieven van vooral politie, Openbaar Ministerie en Rijksrecherche 1.073 geteld. Gemiddeld waren er in deze onderzoeksperiode 47 voorvallen van gericht schieten per jaar. Intensiever zoeken naar meldingen van politieel vuurwapengebruik levert dertig tot honderd procent méér voorvallen van gericht schieten op dan er via de reguliere registratiekanalen aan het bevoegd gezag bekend worden.

In de 28 jaren van 1978 tot en met 2005 vielen er, voor zover bekend, 81 doden en 382 gewonden door politiekogels in Nederland. Gemiddeld komen er dus drie mensen per jaar om door politiekogels en lopen er veertien per jaar letsel door op. Dit is door de jaren heen betrekkelijk stabiel, zoals grafiek 2 laat zien. In Europees vergelijkend perspectief zijn dit gemiddelde cijfers (Timmer 2005).

Figuur 2 Politieel vuurwapengebruik, 1978-2005



Bron: Eigen gegevens Jaap Timmer

De terughoudendheid van de Nederlandse politie in het gebruik van geweld laat zich lastig verklaren. De schaarse literatuur op dit vlak biedt weinig houvast. Sherman en Cohn (1986) verklaren een vergelijkbare bevinding in de Verenigde Staten uit de toenemende striktere vuurwapeninstructies, intensievere training en discipline, toenemende schadeclaims en een groter aandeel van de zwarte bevolking in de politieke besluitvorming. Ook hebben grote politiekorpsen zelf

strengere vuurwapeninstructies ingevoerd. Barker en Carter stellen vast dat de hoeveelheid gevallen van dodelijk politieel vuurwapengebruik verschilt per politiekorps. Er is geen relatie tussen een lokaal of regionaal relatief hoger misdaadniveau en het aantal door de politie doodgeschoten burgers. Het politiegeweld is volgens hen meer een functie van beleidsoverwegingen dan van objectieve onveiligheid (Barker & Carter 1991).

Friedrich (1980) laat zien dat in traditioneel georganiseerde politiekorpsen geweldsincidenten relatief vaker voorkomen dan in modernere korpsen en vooral vaker dan in korpsen in verandering. Dit heeft te maken met meer aandacht voor de inhoudelijke en professionele kwaliteit. Een kenmerk van de huidige Nederlandse politieorganisatie is dat er zowel in de structuur en de leiding als in het personeel vaak relatief veel dynamiek is.

3. Burgergeweld

Er is geen systematische informatie over aard en omvang van het geweld tegen de politie. Wel is bekend dat van 1996 tot en met 2000 er 17.146 aangiften van geweld tegen het openbaar gezag zijn geregistreerd. Het gaat dan om verzet bij aanhouding en belemmering, belediging en mishandeling. In 1996 betrof dit nog 2.086 aangiften en in 2000 in totaal 5.115 (Steenstra 2002). Dit beeld komt overeen met wat Garland (2001) schetst over de groei van het geweld in de samenleving, inclusief dat tegen gezagsdragers.

In de jaren zeventig kwamen er zes Nederlandse agenten om door burgergeweld. In de jaren tachtig overleden er drie agenten door burgergeweld en in de jaren negentig twee. Tussen 2000 en 2005 kwamen er ook twee agenten om door geweld van burgers.

Als het gaat om gewonden liggen de aantallen veel hoger. In 1978 raakten er 376 agenten gewond door geweld van burgers. Een voorzichtige schatting voor 1999 kwam uit op 895 gewonde agenten en voor 2005 waren het er ongeveer 955. Het aantal agenten dat gewond raakt door geweldsgebruik van burgers als percentage van de politiesterkte is sinds de jaren zeventig verdubbeld van één procent in de jaren zeventig tot twee procent in 2005. Gegevens over letsel aan politiezijde door burgergeweld zijn voor andere landen niet beschikbaar.

Het door de politie toegepaste geweld heeft geen gelijke tred gehouden met de ontwikkeling van geweldscriminaliteit en agressie in de samenleving. De relatieve terughoudendheid van de politie heeft vermoedelijk ook te maken met de ontwikkeling van geweldsspecialismen. Voorbeelden daarvan zijn de eerdergenoemde Mobiele Eenheid en het Arrestatieteam, waar de volgende paragraaf over gaat.

4. Arrestatieteams

Voor politiewerk onder levensbedreigende omstandigheden hebben politie en Koninklijke Marechaussee zogeheten Arrestatieteams. Deze teams hebben zich sinds de jaren zeventig ontwikkeld tot een gewaardeerd geweldsspecialisme bij de politie. De kracht van de zeven Arrestatieteams ligt in de doordachte procedures waarmee gevaarlijke verdachten worden aangehouden, gijzelingen worden beëindigd of bedreigde personen worden beveiligd. De Arrestatieteams leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan de veiligheid van het politiewerk. Zij slagen in de paradoxale opdracht om zó bekwaam te zijn in de toepassing en beheersing van geweld dat zij in steeds gevaarlijker wordende omstandigheden hun geweldspotentieel in de praktijk amper aanspreken. Leden van de Arrestatieteams krijgen na zware psychologische en fysieke tests een pittige opleiding van ongeveer duizend uren. De inzet van een Arrestatieteam is een zwaar dwangmiddel. Bij elk optreden van een Arrestatieteam wordt in hoog tempo en op indringende wijze rechtens een aantal grondrechten van burgers geschonden. Met het oog op die indringendheid is de beslissing tot de inzet van een Arrestatieteam voorbehouden aan de hoofdofficier van justitie.

In 1992 hielden de Arrestatieteams met 116 personeelsleden in 871 aanhoudingsinzetten 1.247 vuurwapengevaarlijke verdachten aan, terwijl in 2005 met 135 man in 1.800 aanhoudingsinzetten 1.701 gevaarlijke verdachten aan werden gehouden. Het werk van de Arrestatieteams neemt toe, wordt complexer, gevaarlijker én breder (Timmer 2005). Gemiddeld ongeveer dertig procent van de aangehouden verdachten is op het moment van aanhouding gewapend. Het toenemend aantal interventies in gijzelingen en dergelijke vraagt om vlottere beschikbaarheid van nauwkeuriger, minder potentieel dodelijk, maar tegelijkertijd ook ingrijpender middelen als precisievuur. In 2005 vonden bijvoorbeeld 811 gijzelingen en ontvoeringen plaats. Dit betekent dat van ieder lid van een Arrestatieteam in toenemende mate wordt verlangd dat hij razendsnel kan klimmen en dalen op de geweldsladder. Met geweldsspecialismen als de Mobiele Eenheid en de Arrestatieteams heeft de politie het eigen geweld in toom kunnen houden en het burgergeweld in bepaalde omstandigheden effectief kunnen beheersen. Dat is bevorderlijk voor de legitimiteit van het overheidsoptreden. Die legitimiteit vergt immers dat over het gebruik van bevoegdheden politiek-bestuurlijke verantwoording wordt afgelegd.

5. Bevoegdheid, verantwoordelijkheid, verantwoording

Elke agent die geweld gebruikt, moet dat melden aan de meerdere. Deze meerdere moet daar rapport van opmaken. Afhankelijk van de aard van het geweldsgebruik en de ernst van de gevolgen, moet de korpschef de melding ter beoordeling

doorzenden naar de hoofdofficier van justitie. Voor individueel politiegeweld zijn verschillende interne en externe toetsingstrajecten en -middelen. Intern is het disciplinaire onderzoek en de eventuele disciplinaire straf, die kan variëren van een schriftelijke berisping via een korting op salaris of vrije dagen tot onvoorwaardelijk ontslag. Het toetsingskader dat de korpsbeheerder daarbij hanteert is de vraag of de agent zich heeft schuldig gemaakt aan plichtsverzuim, zoals dat bedoeld is in het Besluit algemene rechtspositie politie. Plichtsverzuim kan zijn het overtreden van een voorschrift, maar ook het doen of nalaten van iets wat een goede ambtenaar niet betaamt. Deels intern is ook de behandeling van klachten, die kan leiden tot bemiddeling. Als de bemiddeling niet slaagt, kan de klager zich wenden tot de onafhankelijke commissie voor de politieklachten en daarna eventueel nog tot de nationale ombudsman. De nationale ombudsman toetst een klacht over het handelen van bestuursorganen aan criteria voor behoorlijk bestuur.

De individuele agent is naast disciplinair ook strafrechtelijk eventueel aansprakelijk te stellen voor geweldsgebruik. De strafrechtelijke toetsing van politiegeweld draait om de vraag of de agent zich kan beroepen op een schuld- of strafuitsluitingsgrond. Het kan dan gaan om: noodweer(exces) of om een wettelijk voorschrift. Het monopolie op onderzoek naar politieel vuurwapengebruik met (dodelijk) letsel en naar ander politieel geweldsgebruik met dodelijk gevolg ligt bij de Rijksrecherche. Ander politiegeweld (met letsel) waarover klachten of aangiften zijn, kan bij de Rijksrecherche terechtkomen of bij het Bureau Interne Onderzoeken van het betreffende korps. De beoordeling van de rechtmatigheid van het politiegeweld ligt voor politiegeweld met letsel of de dood tot gevolg en voor alle schietincidenten bij de hoofdofficier van justitie. Voor de beoordeling van schietincidenten met letsel krijgt de hoofdofficier van justitie sinds 1998 een bindend advies van de OM-adviescommissie beoordeling vuurwapenincidenten.

Naar aanleiding van een crisis in de opsporing omarmde de Nederlandse politiek in de jaren negentig het adagium van Maarten van Traa: “Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording” (*Inzake opsporing* 1996: 9). Die verantwoording werkt langs diverse routes en beoordelingscriteria. De bijzondere bevoegdheden tot geweldsgebruik in de uitoefening van de politietaak leiden tot een zowel passieve als actieve verantwoordelijkheid van de individuele politieambtenaar evenals van de politieorganisaties als geheel (Bovens 1989: 20-22). Daarnaast geven die bevoegdheden ook aansprakelijkheidsverantwoordelijkheden. Via het tuchtrecht en het strafrecht is de individuele agent aan te spreken op zijn verantwoordelijkheid voor de gevolgen van zijn handelen. De politieorganisatie is via het klachtrecht en eventueel het civiel recht aansprakelijk voor geweldshandelingen van agenten.

De passieve taakverantwoordelijkheid van de *politieorganisatie* betreft voornamelijk het rekenschap afleggen van wat er is voorgevallen door middel van onderzoek en rapportage. Als het bevoegd gezag oordeelt dat (onderdelen van) het optreden niet goed of niet rechtmatig zijn, dan moet de politieorganisatie (letsel)schade vergoeden en lering trekken uit het voorval. De actieve taak-verantwoordelijkheid van de politieorganisatie ligt in de goede voorbereiding en toerusting van agenten op het aanpakken en oplossen van gevaarlijke situaties, desnoods door middel van geweld.

De passieve taak-verantwoordelijkheid van *agenten* is dat zij geweldsgebruik moeten melden bij hun meerdere en helpen bij het opstellen van de rapportage. Geweldsgebruik is een ambtshandeling waartoe de agent individueel bevoegd is. Volgens het Wetboek van Strafvordering moet iedere ambtshandeling worden gerapporteerd, getoetst en verantwoord. Dat geldt dus ook het gebruik van geweld. De actieve taakverantwoordelijkheid van individuele agenten betekent dat zij zichzelf fit en goed geoefend in zelfverdediging, aanhoudingstechnieken en geweldsgebruik moeten houden. Eventueel politiegeweld moet voldoen aan de eerdergenoemde vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

De aansprakelijkheidsverantwoordelijkheid van de politieorganisatie betekent dat slachtoffers en nabestaanden van onterecht of overmatig politiegeweld een schadevergoeding kunnen eisen. Met de oplegging van een disciplinaire straf door de korpsbeheerder of een uitspraak van de Commissie voor de Politieklachten of van de nationale ombudsman kunnen belanghebbenden een eis tot schadevergoeding neerleggen bij de civiele rechter. Slachtoffers of nabestaanden kunnen zich ook voegen als benadeelde partij in een strafproces tegen een agent die geweld heeft gebruikt. Bij een veroordeling door de strafrechter en toekenning van de schadevergoeding zal dat voor rekening van de agent zijn. Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen leiden doorgaans tot disciplinair ontslag van agenten.

In de periode 1978-2000 zijn op een totaal van 1.073 gemelde voorvallen van gericht schieten en 346 'rake zaken' 31 agenten vervolgd. Van hen zijn er elf schuldig bevonden en veroordeeld, van wie tien met strafoplegging. De kans op vervolging na één of meer gerichte schoten is dus drie procent, de kans op veroordeling één procent. In vier zaken veroordeelde de rechter de agent tot een (voorwaardelijke) boete en in vier andere zaken tot een (voorwaardelijke) gevangenisstraf. Een agent kreeg een taakstraf van 240 uren. De hoogst opgelegde straf in de periode 1978-2005 is een celstraf van twee jaar in 1997, wegens doodslag voor het zonder aanleiding doodschieten van een automobilist. In enkele andere gevallen zijn agenten wel vervolgd voor vuurwapengebruik, zowel voor dreigen als voor misschieten met het dienstpistool.

Politiek-bestuurlijke aansprakelijkheid voor politiegeweld speelt voornamelijk via de Tweede Kamer. De gemeenteraad kan de burgemeester-korpsbeheerder

onder de Politiewet 1993 niet aanspreken op zijn of haar verantwoordelijkheden als korpsbeheerder. Vragen en debatten in de Tweede Kamer naar aanleiding van concrete voorvallen van politiegeweld komen niet vaak voor. Alleen het Bouwvakkersoproer in 1966 heeft geleid tot een bestuurlijke crisis. Toen ontsloeg de minister van Binnenlandse Zaken uiteindelijk de burgemeester én de korpschef van Amsterdam. Enkele schietincidenten hebben via de Tweede Kamer wel tot wijzigingen in wet- en regelgeving geleid. Zo bracht in 1978 een dodelijk schietincident het bestaan van Arrestatieteams met niet-toegelaten bewapening aan het licht. Dat leidde tot strikte regelgeving over de organisatie en de inzet van Arrestatieteams.

Het Europese recht spreekt in voorkomende gevallen de staat aan op verantwoordelijkheden. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens toetst het politiegeweld en de afwikkeling daarvan aan het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens veroordeelde onlangs de staat der Nederlanden tot de betaling van een schadevergoeding aan de nabestaanden van een slachtoffer, gedood door een Nederlandse politiekogel in 1998. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens vond de mate van zorgvuldigheid en objectiviteit van het Rijksrechercheonderzoek naar dat voorval onvoldoende (EHRM 2005).

Van alle overheidsbevoegdheden en -verantwoordelijkheden is het overheidsgeweld het ingrijpendst. Zowel de organisatie als de uitvoering en al helemaal de verantwoording daarvan vergt zorgvuldige sturing en zonodig bijsturing. De diverse verantwoordingsprocessen die in het Nederlandse politiebestel functioneren, voldoen aan de criteria die Bovens (1989: 37-39) daarvoor formuleert. Hij stelt namelijk dat het nut van verantwoordingsprocessen kan blijken uit het uitblijven of de beëindiging van sociale en/of politieke onrust en het herstel van politiek-bestuurlijke verhoudingen. Ook het ordelijk en met bevredigend resultaat doorlopen van de voorgeschreven procedures toont dat het verantwoordingsproces zin heeft. Het nut van verantwoording kan eveneens blijken uit leereffecten ter verbetering en verandering van de werkwijzen ter voorkoming van herhaling.

Nederland kent weinig sociale onrust na ingrijpende voorvallen van politiegeweld. Een uitzondering daarop vormen de rellen die in Den Bosch uitbraken naar aanleiding van de dood door een politiekogel van Pierre Bouleij in december 2000. De verstoorde verhoudingen tussen buurtbewoners en gemeentebestuur speelden daar al langer. Het onfortuinlijke schietincident was de lont in het kruitvat. Een schietincident in Amsterdam in augustus 2003 leidde tot een kleine demonstratie op het Mercatorplein. De hoofdofficier van justitie besloot in beide gevallen de schutter niet te vervolgen. Het beklag van de nabestaanden leidde in geen van beide gevallen tot nadere vervolging, maar wel tot commentaar van het gerechtshof op het onderzoek van de Rijksrecherche. Beide uitspraken resulteerden in

correcties in de onderzoekssystematiek. De vereisten van geoefendheid, controle daarop en de toetsing tijdens onderzoeken naar geweldsvoorvallen zijn resultaten van strafprocessen tegen agenten sinds de jaren zestig en de politiek-bestuurlijke discussie naar aanleiding daarvan. Wetenschappelijk onderzoek en evaluaties hebben herhaaldelijk geleid tot wijzigingen in relevante wet- en regelgeving.

6. Slot

De conclusie over de kwaliteit van het beheer van de geweldsbevoegdheden en van de verantwoording daarvan, is tweeledig. In de voorbije vier decennia hebben politiek, openbaar bestuur, rechterlijke macht en politieorganisaties zich ontvankelijk getoond voor discussie over en verbetering van het politiegeweld. Dit betreft niet alleen concrete voorvallen van politiegeweld, maar ook bevindingen en aanbevelingen in wetenschappelijk onderzoek. De Nederlandse politie heeft het toenemende geweld in de samenleving in de afgelopen kwart eeuw niet beantwoord met meer en harder politiegeweld. Het aantal slachtoffers van politiekogels is stabiel, terwijl het aantal slachtoffers van geweldscriminaliteit fors is gegroeid. Die prestatie is onder meer toe te schrijven aan verbeteringen in wet- en regelgeving en in opleiding en training. De geweldsbepalingen voor de politie hebben de afgelopen veertig jaar een opmerkelijke ontwikkeling doorgemaakt. Van een impliciet gelegitimeerd instrument ten behoeve van de desnoods gewelddadige handhaving van orde en overheidsgezag is de geweldsinstructie geëvolueerd tot een (internationaal) wettelijk verankerde bevoegdheid tot het vakbekwaam aanwenden van geweld ter daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Het autoritaire, ambtelijke geweldsmonopolie (Van Reenen 1979) heeft zich daarmee ontwikkeld tot een in beginsel politiek-bestuurlijk en juridisch meer controleerbare en gedifferentieerde geweldsbevoegdheid.

De vermoedelijke verklaring daarvoor ligt in de verhoogde maatschappelijke aandacht voor deze materie in wet- en regelgeving en in de 'indaling' van rechtsstatelijke ethiek en van beginselen als proportionaliteit en subsidiariteit in de politiegelederen. Dit komt overeen met de conclusie van onder meer Milton (1977) en Chevigny (1995) dat maatschappelijke aandacht voor de beheersing van politiegevaar en -geweld in beleid, duidelijk omschreven bevoegdheden, integer onderzoek naar, en goede en objectieve toetsing en beoordeling van politiegeweld positief bijdragen aan de beperking ervan.

Tegen deze achtergrond is het bevreemdend dat de Nederlandse overheid een aantal zelf gestelde doelen uitdrukkelijk niet haalt én niet nastreeft. Een legitimiteitscrisis in de opsporing van georganiseerde criminaliteit in de jaren negentig heeft de democratische rechtsstaat geholpen aan het nieuwe leidmotief: "Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder ver-

antwoording" (Van Traa 1996). Toch heeft de Tweede Kamer achtereenvolgende regeringen niet gehouden aan de gedane toezeggingen om de volksvertegenwoordiging jaarlijks te informeren over het politiegeweld en de gevolgen daarvan. Het parlement heeft aanvaard dat de politieministers zichzelf hebben geschrapt als adressanten voor de schriftelijke meldingen van politieel geweldsgebruik en van informatie over burgergeweld tegen de politie. Hiermee is de verantwoording voor gevaar en geweld in politiewerk beland in het democratische gat dat gaapt in de Politiewet 1993 wat betreft het toezicht op de politie. De korpsbeheerders zijn geen verantwoording verschuldigd aan een gekozen volksvertegenwoordiging. Hiermee voldoet de afwikkeling van het geweldsmonopolie niet aan door de politiek aan zichzelf opgelegde leidmotief van Van Traa. De praktijk van de melding, registratie, behandeling, toetsing en beoordeling van politiegeweld is versnipperd en wisselend per plaats. Er is daardoor geen centraal overzicht, laat staan inzicht in de harde kern van de rechtstaat: het geweldsmonopolie.

De praktijk van het politieel vuurwapengebruik lijkt op het eerste gezicht bevredigend. Maar door de inadequate administratie en verantwoording van andere vormen van politiegeweld is er over aard en aantal slachtoffers van al het andere politiegeweld nog altijd niets te zeggen. Noch de politie, noch het bevoegd gezag, noch het verantwoordelijke ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de afgelopen decennia moeite gedaan om dat deel van de praktijk van het geweldsmonopolie zichtbaar en controleerbaar te maken.

Geweld, gevaar en politieoptreden maken deel uit van de maatschappelijke dynamiek. Het proces van leren en verbeteren mag niet stilstaan. De samenleving kijkt nu kritischer naar overheidsoptreden dan twintig of dertig jaar gelden, zeker waar het gaat om bevoegdheden van de politie. De legitimiteit van politieoptreden en de afwikkeling van politiegeweld met letsel of de dood tot gevolg verdienen meer aandacht. Dat geldt ook voor het geweld van burgers tegen de politie en de preventie daarvan. De verbetering van de veiligheid in de contacten tussen politie en burgers en van de legitimiteit van het politiewerk in gevaarlijke situaties zijn twee belangrijke opdrachten aan de politiechefs en hun politiek-bestuurlijke leiders.

Literatuur

Barker, T. & D. L. Carter (1991) *Police Deviance*, Cincinnati Ohio: Anderson Publishing Co.

Bovens, M.A.P. (1989) 'De veelvormigheid van verantwoordelijkheid', pp. 17-41, in M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen, *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Chevigny, P. (1995) *Edge of the knife: Police violence in the Americas,* New York: New Press.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2005) *Ramsahai and others versus the Netherlands, Application no. 52391/99*, Straatsburg.

Friedrich, R.J. (1980) 'Police Use of Force: Individuals, Situations, and Organizations', in Lawrence W. Sherman (red.), 'The Police and Violence', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia: Volume 452.

Garland, D. (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago: University of Chicago Press.

Heijder, commissie- (1987) Commissie bezinning op het geweldsgebruik door de politie, *Geweld door de politie*, (PAT/538/TA).

Leistra, G. & P. Nieuwbeerta (2003) *Moord en doodslag in Nederland, 1992-2001*, Amsterdam: Prometheus.

Milton, C.H. (1977) *Police Use of Deadly Force*, Washington DC: Police Foundation.

Naeyé, Jan (2005) 'Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie', *Politiewetenschap*, nr. 26, Zeist: Kerkebosch.

Reenen, P. van (1979) *Overheidsgeweld. Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Sherman L.W. & E.G. Cohn (1986) *Citizens Killed by Big City Police, 1970-1984*, Washington DC.

Steenstra, C. (2002) *Geweld gericht tegen een politieman/vrouw*, *Geweld op straat*, Zutphen/Zoetermeer: Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde/Korps landelijke politiediensten.

Timmer, J. (2005) *Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland*, dissertatie VU, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Traa, commissie-Van (1996) *Inzake opsporing*, Tweede Kamer Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Commissie-Van Traa), Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wittebrood, K. & P. Nieuwbeerta (2006) 'Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit. Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie* (48) 3: 227-242.

33
RECHT EN VERANTWOORDELIJKHEDEN BINNEN DE JUSTITIËLE INRICHTINGSMUREN

Constantijn Kelk, hoogleraar straf(proces)recht en penitentiair recht aan de Universiteit Utrecht

> "M.i. is de gevangenis een totalitair staatje in het klein. Je moet je wezen ondergeschikt maken aan iets wat ieder normaal mens verafschuwt, de gevangenis. Eigen initiatief duldt men hier niet. Minder sterke personen kunnen hier wel op een grondige wijze van het beetje persoonlijkheid wat hun meestal nog rest, 'afgeholpen' worden."
>
> Een gedetineerde uit: R. Rijksen (1958)

1. Gedetineerden en hun rechtsburgerschap

"Regels zijn regels" klonk het onafgebroken uit de mond van de minister van Vreemdelingenzaken in het parlementaire debat over Ayaan Hirsi Ali om haar conclusie kracht bij te zetten dat Hirsi Ali indertijd haar Nederlanderschap had verspeeld door bij haar binnenkomst alhier niet haar juiste naam te noemen. "Regels zijn regels" lijkt typisch een uitdrukking van een gevangenisfunctionaris, die deze minister immers is geweest. Bij nader inzien moet dit evenwel als een karikatuur worden gezien. Ontegenzeggelijk ligt het voor de hand een penitentiaire inrichting (verder als p.i. aan te duiden) te associëren met een regime van starre regels. Dit is niet onjuist, maar er is meer. Des te opmerkelijker is het dat de afgelopen jaren meer dan eens (jeugd)inrichtingsdirecteuren die zich in de ogen van het ministerie van Justitie niet voldoende dogmatisch aan de regels hadden gehouden of zich kritisch hadden opgesteld, van hun post werden ontheven.

In zijn oratie van 1972 stelde A.A.G. Peters het volgende: "Dat orde, ook wettelijke orde, en recht niet synoniem zijn, lijkt een *prima facie* aannemelijke stel-

ling, wanneer wij ons realiseren dat samenlevingen die het meest gereguleerd zijn en het meest ordelijk verlopen niet noodzakelijk samenlevingen behoeven te zijn die worden gekenmerkt door een hoog rechtsgehalte en een vitaal rechtsleven. Wij behoeven slechts te denken aan (...) een totalitaire staat of een gevangenis." Een rechtsstaat kenmerkt zich door het bestaan van een rechtsstelsel waarin de machtsuitoefening van de overheid door het recht wordt genormeerd, en wel op basis van *rechtsbeginselen* die autonoom zijn ten opzichte van maatschappelijke functies van controle en ordehandhaving en op basis van een *contradictoire structuur* waarin de staat deze controle- en ordehandhavingsfuncties wil realiseren. Met andere woorden, het recht omvat heel wat meer dan materiële normen en regels, maar krijgt mede vorm door rechtsbeginselen met een soms sterk normatieve lading, die in juridische procedures tot gelding kunnen worden gebracht. Ook met deze rechtswerkelijkheid heeft een gevangenisdirecteur in de tegenwoordige tijd te doen.

In de sleutel van deze uitgangspunten wil ik hier de vraag stellen welke functies het recht in totale instituties kan hebben in een tijdperk waarin menselijke waarden als zelfontplooiing, eigen verantwoordelijkheden, het recht op autonomie en op sociale- en politieke participatiemogelijkheden vooropgesteld worden. Er zijn immers twee typen omstandigheden die zich hiertegen in het geval van de totale institutie teweerstellen.

In de eerste plaats is daar de intrinsieke weerbarstigheid van de totale institutie, die zich sterk verzet tegen de realisering van dergelijke waarden en dus ook tegen daarop georiënteerde rechten. En voorts zijn het bureaucratische ontwikkelingen en regimeversoberingen, die tevens de ruimte voor het recht inperken.

In normatieve zin heb ik altijd gemeend dat een rechtsconcept kan worden ontwikkeld waarin het rechtsburgerschap van totaal geïnstitutionaliseerde personen tot althans een zekere gelding kan komen. Te denken valt aan de justitiële inrichtingen voor gedetineerden, jeugdigen en tbs-gestelden en aan psychiatrische ziekenhuizen. Met de term 'rechtsburgerschap' bedoel ik aan te duiden dat in een rechtsstaat geen burger in de positie terecht mag komen dat hij geheel is uitgesloten van de werking van het recht en van belangrijke rechtswaarden en rechtsbeginselen alsmede van contradictoire, dus op tegenspraak te voeren procedures met hoor en wederhoor, gericht op de effectuering van zijn rechten. Zoals het vaak is uitgedrukt: de rechtsstaat mag niet voor de gevangenispoort blijven stilstaan. Dit is niet uitsluitend een kwestie van de democratische rechtsstaat alleen. Ook de communicatieve kracht van het recht, die maakt dat de betrokkenen met hun eigen rechtsbetrekkingen en de daarin besloten rechten en (zorg)plichten worden geconfronteerd, alsmede de daarmee samenhangende verantwoordelijk stellende en verantwoordelijkheden toewijzende potenties zijn van grote betekenis. Behalve aan hun correcte en rechtvaardige dagelijkse beje-

gening dragen naar mijn overtuiging de aan de gedetineerden ter beschikking staande rechtsmiddelen en -mogelijkheden bij aan hun resocialisatie: zij leren met hun rechten werken en moeten er hun eigen verantwoordelijkheid in en voor nemen.

2. De context van de totale institutie

Hoewel totale instituties officieel zeer uiteenlopende functies en doeleinden hebben, vertonen ze ook vele gemeenschappelijke wezenskenmerken. Dat was Goffmans motief om ze onder één noemer te vatten (Goffman 1975). Het gaat om gesloten inrichtingen waarin mensen gedwongen moeten verblijven met niet zelfgekozen medebewoners, onder een van bovenaf opgelegd regime en waarin slapen, werken en recreëren in de ruimte van één zelfde instituut zijn gelokaliseerd. Centraal daarin staan de zeer herkenbare 'mortficatieverschijnselen', die het individu tot een nietig object, een nummer of een ding maken en deze van zijn ego beroven. Dergelijke dwanginstellingen zijn tot in de kleinste uithoeken doordrenkt van onderdrukkende patronen in dienst van orde, rust en regelmaat, waaraan ook de functionarissen zijn onderworpen.

Deze patronen genieten zozeer het primaat dat elk na te streven ideëel doel erdoor wordt overschaduwd. De regels zijn sterk interpretabel in het licht van hun bruikbaarheid voor het inrichtingsbeleid door het beheer. In de eerste plaats zijn het de geïnstitutionaliseerden die hiervan de gevolgen ondervinden. Het grote nut van het resocialiseren van gevangenen, het maatschappelijk weerbaar maken van sociaal zwakkeren, het (her)opvoeden van jeugdigen en het (geestelijk) gezond maken van (psychiatrische) patiënten wordt alom onderschreven. Dit alles veronderstelt dat de betrokkenen zoveel mogelijk besef van en gevoel voor de eigen verantwoordelijkheid wordt aangeleerd. Ook de inrichtingsfunctionarissen plegen deze positieve doelstellingen voortdurend te onderstrepen, begrijpelijk aangezien het voor niemand bevredigend is te moeten werken met mensen in een situatie die uitsluitend uit negativa bestaat. Doch dit leidt nogal eens tot rationalisaties, gerelateerd aan het stereotiepe mensbeeld van de voor dit type inrichtingen bestemde populatie. Zo werden van oudsher orde en regelmaat – ook Foucault (1975: 70) benadrukt dit – tot grote deugd verheven voor lieden die een ordeloos leven hadden geleid en uit de normale contacten waren weggezakt, die door gebrek aan opvoeding en begeleiding verwaarloosd waren geraakt, et cetera, waarbij met name de arbeidsdiscipline als weldadig werd gezien.

Het is een oud probleem dat de tweesporigheid van doelstellingen de gevangenis tot een bolwerk van intrinsieke tegenstrijdigheden maakt. Galtung sprak dan ook van een "organisatie van dilemma's" (Galtung 1967: 254). Een van de

paradoxen is dat verantwoordelijkheden worden toegedacht en aangeleerd in een context die deze nogal weerstreeft.

Met name uit hoofde van hun ideële doelstellingen heet het dat de moderne justitiële inrichtingen niet (meer) uitsluitend als een totale institutie zijn te typeren, maar wordt deze minstens de pretentie toegedicht een mengvorm te zijn van verschillende typen organisaties. De p.i. is behalve een van de vrije samenleving vervreemde "micro-maatschappij" – zoals J.A.A. van Doorn het uitdrukte – die onder een bepaald regime is gesteld (totale institutie), eveneens een formele organisatie (met voor ieder formele deeltaken binnen het geheel van op bepaalde doelstellingen gerichte taken, waarbij standaardisering, routinisering en uniformering gebruikelijke technieken zijn) en daarnaast ook een professionele organisatie (een geheel van beroepsbeoefenaars die zich voor hun werk in hoge mate oriënteren op autonome professionele standaarden). Men zou kunnen zeggen dat de p.i. 'van boven af', vanuit de optiek van de functionarissen, kan worden gezien als een formele, bureaucratische organisatie en 'van beneden af', in de optiek van de geïnstitutionaliseerden, als een totale institutie. Dit was een van de conclusies die ik in mijn dissertatie trok (Kelk 1978: 413).

Bij een toenemende professionalisering blijkt het altijd weer moeilijk te zijn om werkelijk verandering te brengen in de dominante wezenstrekken van de totale institutie: hooguit zijn graduele veranderingen denkbaar, die een zekere versoepeling van de bejegening van de gedetineerden en een incidentele eerbiediging van hun autonome positie met een eigen legitieme wilssfeer tot gevolg hebben.

Ook de rechtspositie van de gedetineerde is in zijn reikwijdte en dynamiek sterk afhankelijk van de regels en de inrichtingsstructuur die in hoge mate correspondeert met die van de totale institutie. Naarmate deze meer trekken van een formele en totale institutie vertoont en minder van een professionele organisatie, zal er ook minder ruimte voor autonomie en individualiteit van de gedetineerden overblijven. Niettemin mag van de detentierechtspraak worden verwacht dat deze eraan bijdraagt de rechten van degenen die in de afhankelijke, machteloze en dus zwakkere positie verkeren, namelijk de gedetineerden, te versterken. Dit ligt bovendien in de lijn van de internationale ontwikkelingen terzake van het (via verdragen, documenten en uitoefening van toezicht) formuleren, garanderen en effectueren van mensenrechten in penitentiaire en aanverwante instituten. Belangrijke normerende functies worden daarbij vervuld door de European Committee of Prevention of Torture en af en toe ook door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens waarbij de minima van de in 2006 in het kader van de Raad van Europa bijgestelde European Prison Rules, weliswaar *soft law* maar met een hoge morele betekenis, zwaarwegend zijn.

3. Verzakelijking en veiligheidsdenken

De recente ontwikkelingen in het Nederlands gevangeniswezen zijn weinig rooskleurig, zelfs zorgwekkend. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie, waaronder ook het gevangeniswezen ressorteert, heeft de zelfstandige bestuursvorm van een agentschap, hetgeen suggereert dat van autonome verantwoordelijkheid voor het voeren van een eigen op bepaalde visies gebaseerd beleid sprake zal zijn. Maar de werkelijkheid is dat deze dienst vooral werkt aan het bevorderen van het al lange tijd geleden ingezette proces van *verzakelijking*. Zo wordt almaar gezocht naar oplossingen voor de terugkerende capaciteitstekorten in het gevangeniswezen (waaraan de voortdurende toeneming van het aantal lange(re) gevangenisstraffen in belangrijke mate debet is) en naar mogelijkheden tot bezuiniging. Door de bouw van grotere inrichtingen de laatste decennia, door uitbreidingen van bestaande p.i.'s en door krap bemeten personeelsformaties zijn tendenties naar (verdere) bureaucratisering niet uitgebleven.

Voorts speelt een belangrijke rol dat de opkomst van de risico- en veiligheidssamenleving, volgend op een tijdperk van grotere instrumentalisering van het strafrecht (zie Foqué & 't Hart 1990) ten detrimente van de bescherming van de rechten en de individuele bejegening der justitiabelen, een grote invloed heeft op het sanctiestelsel (door uitbreiding en verzwaring van de sancties), op de rechterlijke sanctietoemetingspatronen (leidend tot zwaardere straffen) en op de sanctietenuitvoerlegging (bijvoorbeeld door verschraling van de regimes in de gevangenis en door verzakelijking van de reclasseringsbemoeienis) (Kenter & Verhoeven 1998: 115-119). In de samenleving, in de politiek en bij de justitiële beleidsvoerders lijkt de gedachte te domineren dat zwaardere sancties effectiever zijn in de zin van generaal preventieve werking en vermindering van recidive. Afgezien van de moeilijke meetbaarheid van dergelijke complexe effecten, berust dit op veronderstellingen. Het is voornamelijk een opgeschroefd en zich vermoedelijk verder opschroevend *vergeldingsdenken*, dat zich in deze manifesteert; dit is een uitstekende legitimatie voor bezuinigingen en voor maatregelen om celruimte te winnen.

Een voorbeeld van dit laatste is de invoering van de *meerpersoonscel*. Hiertegen is vele jaren oppositie gevoerd vanwege de ontoelaatbare privacyschending en het gevaar voor agressie (die inderdaad viel te signaleren in landen waar deze samenwoning in een celruimte die eigenlijk bestemd is voor één persoon reeds werd gepraktiseerd), maar in 2004 is na een korte experimentele periode hiertoe toch overgegaan. Onderzoek heeft uitgewezen dat in de beleving der gedetineerden voor de aanvaardbaarheid van de meerpersoonscel ten minste aan een aantal voorwaarden dient te worden voldaan, afgezien van enige noodzakelijke aanpassingen van de betreffende cellen (zie Moors et al. 2004). Aan de betrok-

ken gedetineerden zou medeverantwoordelijkheid (via inspraak) moeten worden verleend bij de keuze van hun celgenoot en voorts zouden wisselroosters voor de activiteiten van beide celgenoten buiten de cel (zoals het werk) moeten worden gehanteerd, zodat zij een deel van de dag de cel voor zichzelf hebben. Dit zijn in het kader van een humaan detentiesysteem bepaald essentiële voorwaarden.

4. Bureaucratisering en versobering van regimes

De uit 1999 stammende Penitentiaire Beginselenwet (PBW) stelt dat het opperbeheer van alle p.i.'s berust bij de minister van Justitie (die inzake de uitvoering hiervan en van andere bevoegdheden mandaat kan verlenen aan de DJI) en dat het beheer van iedere p.i. berust bij de inrichtingsdirecteur (zie art. 3 lid 2 en 3 PBW). Dit weerspiegelt een hiërarchische verdeling van (eind)verantwoordelijkheden binnen het ambtelijk apparaat, hetgeen in de eerste plaats de p.i. als formele organisatie betreft, die tevens condities schept voor de p.i. als totaal instituut en als professionele organisatie. Er is op diverse niveaus sprake van verantwoordelijkheden, en wel:

– van de minister van Justitie voor het gehele gevangeniswezen en alle p.i.'s;
– van de directeur voor de organisatie van zijn p.i.;
– van elke functionaris in de p.i. terzake van de beveiliging en van de bejegening der gedetineerden;
– van de professionele staf voor de kwaliteit en kwantiteit van de eigen taakvervulling jegens de gedetineerden;
– van iedere gedetineerde, die deze met betrekking tot allerlei aspecten van zijn eigen detentiesituatie krijgt toebedeeld.

Voorheen stond de resocialisatieopdracht hoog in het vaandel van het gevangeniswezen: de minister van Justitie voelde zich verantwoordelijk voor een humaan en maatschappelijk gericht constructief gevangeniswezen en de directeur volgde hem daarin. Het behoorde als het ware tot de beroepseer binnen de p.i. dat men *creatieve* vormen van resocialisatie trachtte te ontdekken en in praktijk te brengen. Hoogleraar in het penitentiair recht van het eerste uur G.H. Veringa, zelf oud-gevangenisdirecteur, heeft beaamd dat improvisatievermogen voor een inrichtingsdirecteur steevast als een uiterst belangrijke kwaliteit gold. Voorts moesten niet alleen de daarvoor speciaal aangewezen stafleden, maar ook de bewaarders (tegenwoordig: penitentiair inrichtingswerkers ofwel piw'ers) zich zoveel mogelijk aan de resocialisatieopdracht gelegen laten liggen. Hiervoor bestond zelfs in de autoritaire en streng hiërarchische p.i. van weleer enige, zij het beperkte, ruimte. Dit maakte het vak overigens voor henzelf aangenamer en interessanter. Maar in de loop der jaren zijn de piw'ers door krappere personeelsfor-

maties meer beveiligers en controleurs geworden, zonder een noemenswaardige op resocialisatie gerichte bejegeningstaak. De niet langgeleden uit bezuiniging ingevoerde versoberingen en de introductie van een nieuw detentieconcept (zie hieronder) lijken de detentiesituatie zelfs voor het personeel tot een robotachtige aangelegenheid te maken.

Ook de reclasseringshulp is teruggedrongen en vrijwel geheel uit de p.i.'s verdwenen. Daadwerkelijk resocialiserende activiteiten zijn al een decennium lang meer en meer gereserveerd voor de langer gestraften, die daarvoor bovendien gemotiveerd dienen te zijn, terwijl de notoir moeilijke categorieën als drugsverslaafden, gestoorden, et cetera ervan zijn uitgesloten. Dit past in het procédé van *creaming* (hulpverlening slechts bij te verwachten succes).

Wat betekent dit alles voor de gedetineerdenpopulatie? Een tevredenheidsonderzoek dat in 2003 en 2004 onder gedetineerden in de toenmalige situatie werd gehouden toonde wisselend gematigd positieve (over arbeid, recreatie en sport) en negatieve resultaten (over dagbesteding en resocialisatie) (Verhagen 2005: 331-339). Vergeleken bij de door R. Rijksen in 1958 gebundelde meningen van gedetineerden over de strafrechtspleging[1] steekt dit onderzoek niet zonder meer ongunstig af. Het zou vreemd zijn als dit na vijftig jaar van vooruitgang anders was. Maar hoe zal dat in de toekomst worden?

Centralisering van bevoegdheden op het departement van Justitie en bureaucratisering raken ook het gevangeniswezen ten zeerste. Het ligt in de rede dat hierdoor forse verschuivingen in de verantwoordelijkheidspatronen zijn opgetreden. Het gaat daarbij niet alleen om het steeds weer waarneembare verschijnsel dat iedere penitentiaire verandering of toevoeging gepaard gaat met een zee aan regels en gedeelde verantwoordelijkheden, waarvan te voorspellen valt dat deze in de praktijk om vereenvoudiging zullen vragen. Zo is het bijvoorbeeld gegaan met de penitentiaire programma's, een vorm van extramurale tenuitvoerlegging van de laatste fase van vrijheidsstraffen. Ongetwijfeld vanwege het precaire karakter hiervan zijn de verantwoordelijkheden voor deze programma's verspreid over de directeur van de p.i. waartoe de gedetineerde formeel blijft behoren, de reclassering, de externe programmaleiders en toezichthouders. De Inspectie sanctietoepassing heeft in september 2006 geconcludeerd tot de noodzaak van vereenvoudiging daarvan: anders leidt dit tot een contraproductieve rompslomp.

Maar ook is een grootse operatie gaande onder de titel *De Nieuwe Inrichting* (DNI*)* waarin de regimes in het gevangeniswezen op een nieuwe wijze worden gedifferentieerd volgens een programma met de veelbelovende naam: Detentie en Behandeling op Maat (DBM). De minister van Justitie (2006) spreekt van "modernisering van de sanctietoepassing" die een "functionele sanctietoepassing" inhoudt, maar in wezen gaat het om een stroomlijning en een verarming van de regimes ter bezuiniging. Er wordt een strikt onderscheid ingevoerd tussen drie

categorieën gedetineerden, te weten de voorlopig gehechten, de kortgestraften en de lang(er)gestraften. Al deze categorieën krijgen een standaardregime aangeboden, dat alleen de hoogstnoodzakelijke en minimale levensvoorwaarden die de PBW aan iedere gedetineerde garandeert bevat. Daaronder valt echter geen arbeid noch onderwijs meer voor de voorlopig gehechten en voor de kortgestraften (althans in de meeste gevallen). De mogelijkheden van regimeverrijkingen zijn voor de lang(er)gestraften het grootst, al geldt zelfs voor hen dat de arbeid alleen wordt georganiseerd als deze kostendekkend is (terwijl nog in de nota Werkzame Detentie van 1994 de toenmalige bewindslieden van Justitie de resocialiserende betekenis van de arbeid krachtig omarmden). Voorts zullen alleen voor een "geschikte en gemotiveerde groep erkende gedragsinterventies" worden ingezet, wat ongetwijfeld wordt geschoven onder 'de eigen verantwoordelijkheid' van de gedetineerden, welke terminologie niet wordt geschuwd.

Wat wel aan alle categorieën wordt toegezegd is de inzet van de afdeling maatschappelijke dienstverlening in de inrichting, die is gericht op de 'naadloze' overgang van de detentie naar de samenleving en naar de nazorg door de gemeente en de daartoe aangewezen gemeentelijke dienst.

De detentiesituatie in de DNI zal er geheel anders uit gaan zien. In een reeds beproefde inrichting (te Lelystad) is gewerkt met moderne *tracking-and-tracing*-technologie. Dit wil zeggen dat de gedetineerden een elektronisch polsbandje dragen en vanuit een centrale gedurende de gehele dag in hun bewegingen en hun aanwezigheid op bepaalde plaatsen, bijvoorbeeld met het oog op een te volgen programma, kunnen worden gevolgd en gemonitord. Ze moeten namelijk tevoren elektronisch voor bepaalde programma's kiezen, hetgeen door de minister bijna clichématig als "de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde voor zijn gedrag" is aangeduid (Minister van Justitie 2006).

Zo kunnen gemakkelijk overtredingen van regels worden geconstateerd, met alle disciplinaire gevolgen van dien. Deze mechanische wereld zonder al te veel zinnige inhoud leidt mijns inziens tot een flinke verkilling van de verhoudingen tussen alle betrokkenen, zowel de gedetineerden als het personeel. Afgewacht moet worden welke implicaties dit op den duur zal hebben op de humaniteit en de resocialisatie van de gedetineerden. Het lijkt erop dat in de *European Prison Rules* hogere eisen aan de dagprogramma's worden gesteld.

5. De detentiesituatie en het detentierecht

Het gevaar van dit soort gecentraliseerde uniformering en mechanisering is dat bijzonder veel *afbreuk* wordt gedaan aan de menselijke betrekkingen in de leef- en werksituaties in de totale institutie, die uit haar aard juist sterke behoeften aan het ondervinden van humane gevoelens wekt. Doch in deze context ligt de bu-

reaucratische onverschilligheid op de loer. De bureaucratische organisatie waarin ook hulp en steun moet worden verleend kent spanningen tussen "het onpersoonlijke en het persoonlijke, het formele en het informele, de algemene regel en het bijzondere geval". Het juiste woord en de juiste handeling in zo'n organisatie vormen een mengvorm van deze beide polen, maar een houding in de zin van "dit is mijn taak niet" als antwoord op plotselinge nood die om leniging vraagt, getuigt van een verfoeilijke onverschilligheid (zie Schuyt 1995: 20).

De vice-voorzitter van de Raad van State heeft in het jaarverslag 2005 van de raad het verontrustende verschijnsel gesignaleerd dat "de normen, protocollen en modellen waarbinnen de uitvoerders hun werk moeten doen, vaak niet passen op de problemen die zij ontmoeten. De bureaucratisch-bedrijfsmatige logica past niet op de professionele logica." Dit verschijnsel is zeer herkenbaar op het penitentiaire terrein. Hiervan is een bijzonderheid dat de betrokkenen door hun permanente situatie van onvrijheid dag en nacht daaraan zijn onderworpen. Een en ander betekent dat de professionele verantwoordelijkheden centraal worden gekwantificeerd en gereguleerd en dat stafleden gefrustreerd dreigen te raken in hun professionele ambities, een gang van zaken die reeds vele jaren bij de reclassering kan worden waargenomen. Zelfs het vrijwilligerswerk in de inrichtingen wordt wegbezuinigd. Door de verarming van de dagprogramma's als voorportaal van de nieuw in te voeren DNI ontbreekt soms de ruimte en het personeel om vrijwilligers hun contacten met de gedetineerden te laten hebben. Dit is paradoxaal, temeer daar het werk van vrijwilligers als meest directe vertegenwoordigers van de samenleving in de p.i.'s van onschatbare waarde is (zie Van Weringh 1993: 56).

Welke betekenis heeft in dit alles de rechtspositie van de gedetineerden, die hun verantwoordelijkheid moet versterken, en welke betekenis hebben de *toezichthoudende* organen, zoals de Commissie van Toezicht (CvT)? Wat de individuele rechten betreft betekent een verstrakking en een verarming van de regimes onherroepelijk een juridische verzwakking van de rechtspositie: waar niet ís, verliest zelfs de keizer zijn recht. Iets anders is dat hieraan in het beklag- en beroepsrecht respectievelijk door de CvT en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) tegemoetgekomen kan worden via het toetsingscriterium van de redelijkheid en billijkheid. Langs die weg is voor het door Peters indertijd zo sterk benadrukte dynamische rechtsconcept (zie onder 1.) enige plaats. In de detentierechtelijke jurisprudentie is bijvoorbeeld een uitspraak te vinden over de ontoelaatbaarheid van het verstoken blijven van kerkbezoek van in afzondering geplaatste gedetineerden op grond van personeelstekort (zie Beroepscommissie 1986). En ook het resocialisatiebeginsel kon in een beklagzaak wel eens van doorslaggevende betekenis zijn.

Het voordeel van de CvT en de RSJ is dat zij de wereld van de p.i.'s enigszins van nabij kennen. De combinatie van rechtsprekende functies blijkt altijd weer

een vruchtbare wisselwerking tussen beide te bevorderen. De toezichthoudende taak van de RSJ heeft van meet af aan bestaan uit het periodiek brengen van werkbezoeken aan p.i.'s, waarbij gesproken werd met vertegenwoordigers van alle geledingen, inclusief de gedetineerden, om wier correcte bejegening en welzijn het in dit verband primair gaat. De detentierechtspraak kon hierdoor worden bevrucht, doch onlangs is de instellingswet van de RSJ dusdanig gewijzigd dat zijn toezichttaak daaruit is geschrapt. Daarvoor is de Inspectie voor de Sanctietoepassing (IST) in de plaats gekomen. Alleen de CvT behoudt naast haar rechtsprekende ook haar toezichthoudende taak. Het verschil in inzicht hierover tussen de RSJ zelf en de minister van Justitie is dat de laatste het toezicht te veel als controle opvat, terwijl de RSJ traditioneel een constructieve wijze van toezicht door relatieve buitenstaanders erop na hield, dat wil zeggen op het niveau van signaleren en naar maatschappelijke normen kritiseren, doch eerder de inrichting adviserend met het oog op verbetering en verandering dan louter controlerend ten dienste van het beleid. De instelling van de IST lijkt een teken des tijds.

6. Tot slot

Juist omdat de sancties de apotheose vormen van het repressieve strafrecht, moet de resocialisatie van de gedetineerde in het perspectief van diens maatschappelijke toekomst zeer tijdig ter hand worden genomen: dit heeft slechts zin als de verantwoordelijkheidsgevoelens in psychische zin hierdoor worden opgewekt en gestimuleerd.

De functionarissen die aan de basis van de detentiesituatie werkzaam zijn, moeten daarvoor de verantwoordelijkheid kunnen dragen zonder al te veel in bureaucratische restricties verstrikt te raken. De penitentiaire organisatie heeft immers al uit zichzelf de neiging om hulp- en steunverlening af te zwakken ten gunste van de orde- en veiligheidshandhaving. Vele klassieke studies wijzen dit uit. De risicosamenleving heeft daaraan nog meer restricties toegevoegd onder de noemer: *safety first*.

Een treffend voorbeeld is de wijze waarop in het kader van de tbs, veiligheidsmaatregel bij uitstek, vooral de laatste jaren gereageerd is op ernstige incidenten, zoals op tijdens (proef)verlof begane misdrijven. Naar aanleiding van de door Wilhelm S. in 2005 tijdens zijn ontvluchting uit de kliniek gepleegde doodslag stond het parlement op zijn achterste benen. Direct daarop reageerde de minister van Justitie met de intrekking van alle tijdelijke verloven in de betreffende inrichting, waarvan vele verpleegden die niets met de zaak van doen hadden evenals het personeel de dupe werden. Een dergelijke paniekreactie werd blijkbaar noodzakelijk geacht om de – ook parlementaire – gemoederen te sussen. De suggestie werd alom gewekt dat in het tbs-veld structureel onverantwoord wordt

gehandeld en beslist. Hierop valt echter bijzonder veel af te dingen. De tijdelijke parlementaire commissie onderzoek tbs (in 2006) heeft terecht onderkend dat de tbs het recht van (voort)bestaan verdient, zij het dat een aantal aspecten ervan verbetering behoeft.

Met de toegenomen verzakelijking en bureaucratisering is ook in het gevangeniswezen al geruime tijd een proces gaande dat de verantwoordelijkheden in de dagelijkse detentiesituatie doet verschuiven, zowel ten detrimente van de inrichtingsfunctionarissen als van de gedetineerden. De resocialisatie, die tevens hun verantwoordelijkheidsgevoelens moet versterken, komt in de knel door bezuinigingen en door een zakelijker aanpak. Daarmee krimpen ook hun rechten in, aangezien het detentierecht sterk afhankelijk is van het detentiebeleid dat binnen de wettelijke marges nu eenmaal ruim baan heeft. Restrictief beleid geeft ook een restrictieve rechtspositie: deze is tamelijk kwetsbaar. Het zou echter kunnen gebeuren dat we voor ons gevangenissysteem van internationale zijde op de vingers worden getikt uit oogpunt van internationaal geldende minimumnormen. Voorheen was dat onze eer te na, maar die eer lijkt enigszins plaats te maken voor iets anders: bureaucratische onverschilligheid. En daarvoor heeft Kees Schuyt ons al jaren geleden gewaarschuwd.

Noot

1 Deze door Rijksen uitgelokte brieven van gedetineerden zou men een impressionistisch onderzoek kunnen noemen.

Literatuur

Beroepscommissie (1986) A 19/86, PI, nr. 71.

Foqué, R. & A.C. 't Hart (1990) *Instrumentaliteit en Rechtsbescherming,* Gouda: Quint.

Foucault, M. (1975) *Surveiller et punir,* Paris: Gallimard.

Foucault, M. (1975) *Histoire de la folie à l'âge classique,* Nederlandse vertaling: *Geschiedenis van de waanzin,* Meppel: Boom

Galtung, J. (1967) *Gevangenis en maatschappij,* Den Haag: Bert Bakker.

Goffman, E. (1975) *Totale instituties,* Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.

Kelk, C. (1978) *Recht voor gedetineerden,* Alphen aan den Rijn: Samsom.

Kelk, C. (2005) 'Twee personen in een cel', in *Sancties*: 8-16.

Kenter, M. & I. Verhoeven (1998) 'Reclasserings(mede)werkers en hun werk', pp. 97-134, in Schuyt, C.J.M. & M. Kommer (red.), *Niet bij straf alleen. De spanning tussen idealisme en realisme in het reclasseringswerk,* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Minister van Justitie (2006) 25 april, Brief van de TK 30 300 VI (Vaststelling van de begrotingsstaten van het MvJ (VI) voor het jaar 2006).
Moors, J.A. et al. (2004) *Evaluatierapport Kiezen voor delen?,* in Beleidsonderzoek en Beleid, IVA verbonden aan de UvT.
Peters, A.A.G. (1972) *Het rechtskarakter van het strafrecht,* Inaugurele rede Utrecht, Deventer: Kluwer.
Rijksen, R. (1958) *Meningen van gedetineerden over de strafrechtspleging,* Assen: Van Gorcum.
Schuyt, C.J.M. (1995) 'De productie en de reductie van bureaucratische onverschilligheid', lezing voor het Juristenfonds Personae Miserabiles, p.20, Den Haag.
Verhagen, J.J.L.M. (2005) 'Waar vrijheid ophoudt en weer kan beginnen', in *DJI*: 331-339.
Weringh, J. van (1993) *De ideale gevangenis,* Amsterdam: Bas Lubberhuizen.

DEEL VIII

Kees Schuyt in beeld:

curriculum vitae, bibliografie

en lijst van gepromoveerden

Prof. dr. mr. C.J.M. Schuyt



Bron: Foto WRR

CURRICULUM VITAE

1. Opleiding

C.J.M. Schuyt (11-1-1943), geboren te Leidschendam, volgde de lagere en de middelbare school (gymnasium alfa, 1961) in Den Haag. Hij studeerde aan de Rijksuniversiteit Leiden sociologie (1961-1967) en Nederlands recht (1967-1970) en specialiseerde zich in de rechtssociologie aan de universiteiten van Oslo (1969) en Berkeley, Californië (1971-1972).
Hij promoveerde in 1972 in Leiden op het proefschrift *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid* (3de druk 1973). Promotores: J.F. Glastra van Loon en W.H. Nagel.

2. Burgerlijke staat

Hij is sinds 1967 gehuwd met drs. T.J.M. van Etten. Ze hebben twee dochters en drie kleinkinderen.

3. Werkkringen

1966-1967: student-assistent Leiden.
1967-1971: wetenschappelijk medewerker rechtssociologie en criminologie Rijksuniversiteit Leiden.
1971-1972: graduate student te Berkeley, Boalt Hall, Law Faculty (Law and Society).
1972-1980: lector en vanaf 1974 hoogleraar rechtssociologie Katholieke Universiteit Nijmegen.
1980-1990: hoogleraar empirische sociologie Rijksuniversiteit Leiden (Van Heek-leerstoel), vanaf 1983 gecombineerd met leerstoel rechtssociologie juridische faculteit Leiden.

1983: Visiting professor University of Texas, Institute of Peirce Studies, Lubbock.
1990-1991: wegens opheffing studierichting sociologie te Leiden: hoogleraar te Utrecht.
1991-2007: hoogleraar sociologie, in het bijzonder de bestudering van actuele maatschappelijke vraagstukken (toegepaste sociologie), Universiteit van Amsterdam; vanaf 1 januari 2005 op persoonlijke titel (nulaanstelling).
2005-nu: lid Raad van State.
2006-2007: bijzonder hoogleraar, Cleveringa-leerstoel 2006-2007, Universiteit Leiden.

4. Nevenactiviteiten (bestuurlijk)

1973-1975: lid commissie-Van der Burg (democratisering welzijnsinstellingen).
1975-1982: lid HRWB (Harmonisatieraad).
1983-1988: lid WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).
1990-1996: lid AWT (Adviesraad Wetenschap en Technologiebeleid).
1998-2004: lid WRR (drie dagen per week in dienst van ministerie van Algemene Zaken).

Daarnaast lid van incidentele commissies van advies (o.a. commissie-Remmelink (euthanasie), commissie-Korthals Altes (sanctiebeleid), Adviescommissie Stedelijke problematiek Rotterdam, WODC evaluatiecommissie, voorzitter Begeleidingscommissie Onderzoek Geweld op Straat).

5. Nevenactiviteiten (wetenschappelijk)

1991-nu: lid Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW); hierbij lid commissie Ethiek en Wetenschap van de KNAW; voorzitter LOWI, Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit, KNAW.
2000-nu: buitenlands lid Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.
1998-nu: lid Hollandse Maatschappij der Wetenschappen, Haarlem.
1994-2002: lid Sociaal-Wetenschappelijke Raad van de KNAW (van 1998-2002, lid dagelijks bestuur SWR).
1976-nu: medeoprichter en thans lid adviesraad tijdschrift *Beleid en Maatschappij.*
1978-1986: lid Advisory Board *Law and Society Review.*

1978-1980: co-editor *European Yearbook Law and Sociology*.
1978-1982: lid Advisory Board *British Journal of Law and Society*.
1987-2007: medeoprichter en fellow van onderzoekschool Amsterdam School of Social Research (ASSR).
1991-1992: visiting scholar Netherland Institute of Advanced Studies (NIAS), Wassenaar.
1988-2005: redactielid tijdschrift voor strafrecht *Delikt en Delinkwent*.
1999-2006: redactielid tijdschrift *Mens en Maatschappij* (sociologie).
1998-2006: voorzitter wetenschappelijke begeleidingscommissie NIOD.

Daarnaast lid van incidentele commissies (o.a. visitatiecommissie rechtsgeleerdheid, Sociaal-Wetenschappelijke Raad, NWO-Spinoza-commissie (3 jaar), NWO-beoordelingscommissies).

6. Nevenactiviteiten (maatschappelijk)

1976-1986: lid Curatorium Internationale School voor Wijsbegeerte, Leusden.
1988-1998: lid adviescommissie Wetenschap van Prins Bernhard Fonds, Amsterdam.
1991-2007: bestuurslid Vereniging het Spinozahuis, vanaf 2002 voorzitter.
1999-nu: lid algemeen bestuur Praemium Erasmianum.

BIBLIOGRAFIE

Samengesteld door Adriënne Baars-Schuyt

Het oeuvre van Kees Schuyt laat zich moeilijk in een paar zinnen omschrijven. Naast gedegen wetenschappelijk onderzoek zijn ook luchtige columns, vaak met zijstapjes naar literatuur of andere vormen van cultuur, een wezenlijk onderdeel van zijn werk. Combinaties van een toneelstuk en recht, van geschiedenis en sociologie, van onderwijs en filosofie komen regelmatig voor in zijn stukken, maar juist dergelijke combinaties maken een eenduidige indeling van zijn bibliografie niet eenvoudig. Het idee om de artikelen – die het grootste deel van zijn werk vormen – naar onderwerp te scheiden, bleek in de praktijk zeer lastig te zijn. Want is een stuk over tolerantie nu sociologisch of filosofisch, is de verzorgingsstaat een eigen onderwerp of onderdeel van overheidsbeleid?

Vandaar dat nu gekozen is voor een pragmatische indeling waarbij de chronologie van de publicaties het uitgangspunt vormt. Eerst komt een overzicht van boeken (1a), onderzoeksverslagen (1b) en officiële lezingen (1c). Daarna de tekstbezorgingen en geredigeerde boeken (2). Vervolgens de niet-Nederlandstalige boeken (3a), artikelen en hoofdstukken in boeken (3b). De grootste groep wordt gevormd door Nederlandstalige wetenschappelijke artikelen en hoofdstukken in boeken (4). De laatste categorie zijn de journalistieke stukken, de gebundelde *Volkskrant*-columns (5a) en andere bijdragen in dag- en weekbladen (5b).

In de loop van de jaren zijn vier bundels 'verzameld werk' verschenen: *Tussen macht en moraal* (1983), *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat* (1991), *Tegendraadse werkingen* (1995) en *Steunberen van de samenleving* (2006). De stukken die opgenomen zijn in deze bundels zijn door kruisverwijzingen eenvoudig terug te vinden. Deze vier bundels geven een mooie doorkijk in het werk van Kees Schuyt. Ik hoop dat deze bibliografie een goede aanvulling daarop is.

1a. Boeken, oraties en boeken met co-auteurs

1971 *Rechtssociologie, een terreinverkenning*, Rotterdam: UP Rotterdam (bekroond met de Kluwerprijs voor maatschappijwetenschappen 1971), 216 p. Het gedeelte 'De politie' is opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 166-171.

1972 *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid* (proefschrift RU Leiden 29-11-1972, bekroond met de Moddermanprijs voor Strafrechtswetenschappen 1972), Rotterdam: UP Rotterdam, 3de druk 1976, 423 p.

1973 *Rechtvaardigheid en effectiviteit in de verdeling van levenskansen* (oratie KU Nijmegen 23-11-1973), Rotterdam: UP Rotterdam, 2de druk 1976, 38 p.; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 43-69.

1975 'De rol van rechtspraak en rechterlijke macht in een democratische samenleving, preadvies over de positie van de rechterlijke macht in de samenleving', in *Handelingen der Nederlandse Juristenvereniging* (co-preadviseurs M.G. Rood, H.L. Wedeven en J.C.M. Leyten), deel 1, Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 175-231; (ook gedeeltelijk opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 133-145); Het vertrouwen van de bevolking in de rechterlijke macht; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 146-158).

1976 *De weg naar het recht, een onderzoek naar sociale ongelijkheid en de toegang tot het recht* (co-auteurs C.A. Groenendijk en B.P. Sloot), Deventer: Kluwer, 386 p.

1978 *Een beroep op de rechter, een onderzoek naar sociale verzekeringsrechtspraak t.g.v. 75 jarig bestaan Raden van Beroep* (co-auteurs A. Jettinghof, E. Lambregts en F. Zwart), Deventer: Kluwer, 315 p.

1981 *Recht en samenleving: centrale problemen, alternatieven en overzichten*, Assen: Van Gorcum, 2de druk 1983, 3de druk 1985, 4de druk 1988, 5de druk 1990, 184 p.

1982 *Ongeregeld heden: naar een theorie van wetgeving in de verzorgingsstaat* (oratie RU Leiden 11-6-1982), Leiden: Samsom, 2de druk 1984, 3de druk 1989, 50 p.; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 255-290.

1983 *Tussen macht en moraal, over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en democratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 2de druk 1986, 373 p.

1987 *Filosofie van de sociale wetenschappen*, Leiden: M. Nijhoff, 2de druk 1990, 3de druk 1993, 4de druk 1997 (uitgeverij De Tijdstroom), 133 p.

1989 *Basisvorming algemeen* (co-auteur M.M.B. Oud-De Glas), Leiden: Stenfert Kroese/M. Nijhoff, 93 p.

1989 *Een tijd zonder werk, een onderzoek naar de leefwereld van langdurig werklozen* (co-auteurs H. Kroft, G. Engbersen en F. van Waarden), Leiden: Stenfert Kroese, 379 p.; ook in het Engels vertaald, 1993.

1991 *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat, maatschappelijke essays*, Leiden: Stenfert Kroese, 370 p.

1995 *Tegendraadse werkingen, sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2de druk 1999, 201 p.

1997 *Sociale cohesie en sociaal beleid, drie publiekscolleges in De Balie* (red. P. Baan), Amsterdam: De Balie, 80 p.

2000 *1950: Welvaart in zwart-wit, de Nederlandse cultuur in Europese context,* deel 4 in de serie Nederlandse Cultuur in Europese Context, NWO-prioriteitenprogramma (co-auteur E. Taverne), Den Haag: Sdu, 574 p.; Engelse editie 2004.

2006 *Steunberen van de samenleving: sociologische essays*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 366 p.

2006 *Democratische deugden: groepstegenstellingen en sociale integratie* (Cleveringa-oratie, RU Leiden, 27-11-2006), Amsterdam: Amsterdam University Press, 56 p.

1b. Onderzoeksverslagen en WRR-rapporten

Onderzoeksverslagen

1977 *Toekomst in de rechterlijke macht: een verkennend onderzoek naar meningen van RAIO's over de rechtspleging, hun selectie en zelfbeeld en naar de knelpunten in hun opleiding* (co-auteurs P.A.J.Th. van Teeffelen en F.W.M. Straelen), z. pl., z. uitg., 2 delen, 41 p. respectievelijk 73 p.

1982 *Onderzoek naar burgerlijke ongehoorzaamheid: RAIO-congres, Zutphen 28 en 29 oktober 1982* (co-auteurs Y. van Dongen, H. de Wilde e.a), Zutphen: Centrum voor de Rechterlijke Macht, 2 delen; deel 1: Grondleggers; deel 2: Acties van ongehoorzaamheid in Nederland 1972-1982, 212 p.

1984 *De hulpverlening van Instituten Sociaal Raadslieden en Bureaus voor Rechtshulp in ontwikkeling, verslag van een onderzoek* (co-auteurs E. van de Beek, G.B.M. Engbersen en R. van der Veen), Den Haag: DOP, 349 p.

1993 *Geven in Nederland, een empirisch onderzoek naar geefgedrag*, in opdracht van Dagblad *Trouw* (co-auteur A. Komter), Amsterdam: Perscombinatie, 58 p.

1993 *Rechtshulp in vereniging, het oordeel van cliënten en juridische professionals over de Rechtskundige Dienst van de FNV* (co-auteurs M. van Bottenburg en J.W. Gerritsen), Amsterdam: Onderzoeksbureau Diopter, 84 p.

1994 *Sportbeoefening, blessures en verantwoordelijkheden: discussiekader ten behoeve van een door het ministerie van WVC georganiseerde conferentie in het*

kader van de uitvoering van het plan 'Normen en waarden in de sport' op 10 mei 1994 te Zeist (co-auteurs M. Bottenburg en J.W.I. Tamboer), Rijswijk: Ministerie van WVC, 22 p.

1995 *Kwetsbare Jongeren en hun toekomst, een beleidsadvies*, Rijswijk: Ministerie van VWS, 68 p. en 60 p. beredeneerde bibliografie; ook in het Engels vertaald, 1996.

1996 *De maatschappelijke betekenis van sport* (co-auteur: M. van Bottenburg), Arnhem: NOC/NSF, 87 p.

1998 *Van bijstand naar werk, een onderzoek naar blijvers in en stromers uit de bijstand* (co-auteurs L.A. Hospers en R.C. van Geuns), Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 108 p.

2000 *Sociale cohesie in Almere, samenhang in een jonge stad* (co-auteur L. Deben), Amsterdam: Het Spinhuis, 67 p.; ook in het Engels vertaald, 2002.

WRR-rapporten en verkenningen

1986 *Basisvorming in het Onderwijs*, Rapporten aan de regering nr. 27, Den Haag: Sdu, 271 p.

1999 *Generatiebewust beleid,* Rapporten aan de regering nr. 55, Den Haag: Sdu, 386 p.

2001 'Solidariteit in praktijk gebracht', in R. Jansweijer & A.C.J.M. Winde, *Intergenerationele solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler*, Werkdocument W 116, Den Haag: Sdu, pp. 33-45.

2002 *Van oude en nieuwe kennis* (over de kenniseconomie), Rapporten aan de regering nr. 61, Den Haag: Sdu, 246 p.

2002 *De publieke dimensie van kennis* (co-redacteur H. Dijstelbloem), WRR Voorstudies en achtergronden, Den Haag: Sdu, 314 p.

2002 *De toekomst van de nationale rechtsstaat,* Rapporten aan de regering nr. 63, Den Haag: Sdu, 316 p.

2004 *Waarden, normen en de last van het gedrag,* Rapporten aan de regering nr. 68, Amsterdam: Amsterdam University Press, 296 p.

2004 *Bijdragen aan waarden en normen* (co-redacteur P.T. de Beer), WRR Verkenningen nr. 2, Amsterdam: Amsterdam University Press, 390 p.

2004 'Dewey en de nieuwe politieke kwesties in de kennissamenleving' (co-auteurs H. Dijstelbloem en G. de Vries), in E. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red.), *De Staat van de democratie, democratie voorbij de staat*, WRR Verkenningen nr. 4, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 135-151.

1c. Officiële lezingen

1978 'Geweldloosheid als levensstijl, tien jaar na de dood van M.L. King', herdenkingsrede Westerkerk, Amsterdam (10-4-1978); opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 332-336.

1993 'Spinoza, het ecologisch denken en de verandering van levensstijl', in *Mededelingen vanwege het Spinozahuis* 69, Eburon: Delft, 15 p. (voordracht gehouden te Rijnsburg 25-5-1991); ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 181-193.

1994 'De multiculturele samenleving, het ontstaan van een onderklasse en de toekomst van de tolerantie', H.W. van Doorn-lezing (21-4-1994), Nederlands Centrum Buitenlanders, in *Staatscourant*, 26-4-1994, pp. 8-11; verkorte versie in *NRC Handelsblad,* 21-4-1994; ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 79-94.

1995 'De productie en reductie van bureaucratische onverschilligheid', Fonds Personae miserabiles (10-11-1994), Den Haag, 26 p.; ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 156-168, onder de titel: 'Bureaucratische onverschilligheid en creatieve zorg'.

1995 'Een wet die iedereen tevreden stelt: legaliteit, legitimiteit en moraliteit in de Nederlandse samenleving vijftig jaar na de Bevrijding', 6e Veritaslezing 1995 met commentaar van E.M.H. Hirsch Ballin, Utrecht: Reünistenvereniging Veritas, 16 p.

1996 'Het labyrinth der moderne communicatie', Comeniuslezing (2-11-1996), Grote Kerk Naarden.

1998 'De toekomst van de humanitaire gedachte: universele waarden en persoonlijke weerbaarheid', 9de Alexander Hegiuslezing, Heerde: Langhout & De Vries, 48 p.

1998 'Op academisch niveau: scholing en vorming in een gedifferentieerd stelsel van hoger en wetenschappelijk onderwijs', Openingsrede Academisch Jaar KU Nijmegen, Nijmegen: KU Nijmegen, pp. 17-47; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 214-232 onder de titel: 'Academische vorming en scholing in het wetenschappelijk onderwijs'.

2000 'Naar de vermenselijking van de samenlevingsorganisatie', 4de H.M. van Randwijklezing (27-6-2000), St. Jacobskerk, Vlissingen, uitgave *Provinciale Zeeuwsche Courant*, Vlissingen, 28 p.; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 11-23.

2000 'Langer leven, korter werken, de spanning tussen jong en oud in de gezondheidszorg, een toekomstverkenning', Gezondheidsraad-lezing (14-9-2000), Den Haag: Gezondheidsraad, 16 p.

2001 ‘Het onderbroken ritme, opvoeding, onderwijs en sociale cohesie in een gefragmenteerde wereld’, 2de Ph. Kohnstamm-lezing, Amsterdam: Amsterdam University Press, 32 p.; gedeeltelijk ook in *Folia* (6-4-2001) en in *Trouw* (21-4-2001); ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 193-213 onder de titel: ‘Het onderbroken ritme: het voortgezet onderwijs in een gefragmenteerde samenleving’.
2003 ‘De wil om dingen uit te zoeken, de wetenschappelijke houding in onderzoek en onderwijs’, toespraak bij de uitreiking van de Onderzoek- en Onderwijsprijzen 2003, Rotterdam: EUR, pp. 9-21; ook gepubliceerd in *Mens en Maatschappij*, jrg. 78, nr. 3, pp. 194-198; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 233-241 onder de titel: ‘De wil om dingen uit te zoeken: de wetenschappelijke houding’.
2004 ‘The Philosophy of Common Sense from Thomas Reid to Charles S. Peirce, its Significance for Science and Society’, 22nd Uylenbeck Lecture (5-6-2004), Wassenaar: NIAS.
2005 ‘Hoe verdragen wij elkaar in een vergrijzende samenleving?’, in *De uitdaging van de vergrijzing, verslag van de Eerste Jan Brouwer Conferentie.* Haarlem: Koninklijke Hollandse Maatschappij der Wetenschappen, pp. 33-39.
2005 ‘Zorgzaamheid en zorgvuldigheid in de gezondheidszorg’, Tweede G-Lezing, Utrecht, 3-11-2005; in verkorte vorm gepubliceerd in *NRC Handelsblad* (5-11-2005); ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 97-110.
2005 ‘In alle bescheidenheid, van kleine deugden tot grote waarden’, Aanvaardingsspeech bij de uitreiking van de Dr. J.P. van Praagprijs (11-5-2005), Amsterdam: Humanistisch Verbond, pp. 17-23.
2007 ‘Waar is de gemeenschap gebleven? De lotgevallen van de gemeenschap in de moderne samenleving’, 10e Van Oosbreelezing (31-3-2007).

2. Geredigeerde boeken, tekstbezorgingen en vertalingen

1971 *Proeven van rechtssociologie, uit het werk van Vilhelm Aubert*, Rotterdam: UP Rotterdam, vertaald en ingeleid door K. Schuyt & A. Peper, 258 p.; een gedeelte hiervan is opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 15-31.
1978 *De stagnerende verzorgingsstaat* (co-redacteur J.A.A. van Doorn), Meppel: Boom, 2de druk 1979, 3de druk 1982, 232 p.; hierin ‘Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat’, pp. 73-96, ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 203-219.
1979 J.F. Glastra van Loon, *De eenheid van het handelen, opstellen over recht en filosofie*, samengesteld en ingeleid door C.J.M. Schuyt, Meppel: Boom, 195 p.

1984 *Semiotiek, pragmatisme en filosofie, keuze uit het werk van C.S. Peirce*, vertaald en ingeleid door K. Schuyt, Stenciluitgave, Leiden: Sociologisch Instituut, 174 p.

1986 *De verdeelde samenleving, een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat* (co-redacteur R. van der Veen), Leiden: Stenfert Kroese, 2de herz. druk 1987, 3de herz. druk 1990, 5de opl. 1994, 272 p.; hierin 'Maatschappelijke ongelijkheid in en door het onderwijs', pp. 143-161.

1986 'Charles Peirce', special issue (gastredactie C.J.M. Schuyt), in *Wijsgerig Perspectief*, jrg. 27, nr. 3, 1986/87, pp. 69-95; hierin 'De eenheid van Peirce's filosofie', pp. 69-74.

1986-1989 *Wetenschapsfilosofie* (co-redacteuren C.A. van Peursen en G. Verschueren), redactie van de serie Wetenschapsfilosofie van de afzonderlijke wetenschapsgebieden waarin 21 afzonderlijke delen verschenen, Leiden: M. Nijhoff.

1987 *De bedreigde universiteit, oordelen en voorstellen* (co-redacteur J.C. Breman), Leiden: M. Nijhoff, 111 p.

1987 J.F. Glastra van Loon, *De ijdelheid van beslissingen: opstellen over recht, politiek en ethiek*, samengesteld en ingeleid door C.J.M. Schuyt, Leiden: Stenfert Kroese, 165 p.

1987 *Vraag en antwoord: over regelgeving en raadsliedenwerk: een bundel samengesteld naar aanleiding van 25 jaar Sociaal Raadslieden Den Haag,* 28-10-1987 (co-redacteur J.G. Vos), Alphen aan den Rijn: Samsom/Tjeenk Willink; hierin 'Kafka werkt hier niet meer, over raadslieden, raadsleden en burgers', pp. 22-32, ook gepubliceerd in *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, jrg. 41, nr. 11, pp. 26-30; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat,* pp. 215-224.

1989 *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit: verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij* (co-redacteuren M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen), Zwolle: Tjeenk Willink, 196 p.; hierin 'Maatschappelijke verantwoordelijkheid: in het bijzonder voor het behoud van het natuurlijk milieu', pp. 161-175; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 235-248 onder de titel: 'Maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het milieu en de dwang tot deugdzaamheid'.

1993 A.A.G. Peters, *Recht als kritische discussie, een selectie uit het werk van A.A.G. Peters* (redactie en inleiding met C. Kelk en M. Gunning), Arnhem: Gouda Quint, 441 p.

1994 *De stad in de samenleving: ontbinding en vernieuwing* (co-auteurs J.K. Galbraith en A. van der Zwan), Den Haag: Forum voor Stedelijke Vernieuwing, 40 p.; hierin 'De stad als levende gemeenschap?', pp. 19-25.

1995 *De open samenleving en haar vrienden: in discussie met Jan Glastra van Loon* (co-redacteur Chr. de Vries), Amsterdam/Meppel: Boom, 272 p.; hierin 'De open samenleving en haar vrienden', pp. 49-68.

1997 *Het sociaal tekort, veertien sociale problemen in Nederland*, Amsterdam: De Balie, 246 p.; hierin 'Uit polder en paradijs geweerd?', pp. 9-23.

1998 *Niet bij straf alleen, de spanning tussen idealisme en realisme in het reclasseringswerk, t.g.v. 175-jarig bestaan Reclassering Nederland* (co-redacteur M.M. Kommer), Amsterdam: Amsterdam University Press, 277 p.; hierin 'De strafrechtelijke keten is rond', pp. 9-17; 'Opvattingen over straf', pp. 161-189; 'Binding en perspectief, de toekomst van de reclassering', pp. 227-255.

2001 J.F. Glastra van Loon, *De Platoonse cirkel, filosofische beschouwingen en actueel-maatschappelijke opstellen*, samengesteld en van een biografie en bibliografie voorzien door P.H. van den Brandhof en K. Schuyt, Budel: Damon, 192 p.

2003 *Publiek geweld* (co-redacteur G. van den Brink), boekuitgave *Mens en Maatschappij*, jrg. 77, Amsterdam: Amsterdam University Press; hierin 'Jeugd, criminaliteit en geweld', pp. 83-99; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 322-341.

2003 *Pech moet weg* (co-auteurs F.J.H. Mertens, R. Pieterman en G. de Vries), Amsterdam: Amsterdam University Press, 93 p.; hierin 'De paradox van verzorging en verzekering', pp. 9-16.

2005 Jan van der Dussen, *Geschiedenis en beschaving, kritische opstellen over verleden, heden en toekomst* (co-redacteuren H.G.J.M. Simissen en L.H.M. Wessels), Hilversum: Uitgeverij Verloren, 345 p.

3a. Boeken en geredigeerde werken (niet-Nederlandstalig)

1977 *European Yearbook in Law and Sociology 1977* (co-redacteuren B.M. Blegvad en C.M. Campbell), Den Haag: M. Nijhoff, 146 p.; hierin 'Access to the legal system and legal services research' (co-auteurs K. Groenendijk en B. Sloot), pp. 98-120.

1978 *European Yearbook in Law and Sociology 1978* (co-redacteuren B.M. Blegvad en C.M. Campbell), Den Haag: M. Nijhoff, 165 p.

1993 *Cultures of Unemployment, A Comparative View at Longterm Unemployment and Urban Poverty* (voorwoord W.J. Wilson, co-auteurs G. Engbersen, J. Timmer en F. van Waarden), Boulder/Oxford: Westview Press, 277 p.; 2de druk 2006, AAA Archives (vertaling van *Een tijd zonder werk*, 1989).

1996 *Vulnerable Youth, European Community Documents on Social Welfare*, Rijswijk: Ministerie van VWS (vertaling van *Kwetsbare jongeren*, 1995).

2002 *Social Cohesion* (co-auteur L. Deben), Amsterdam: Het Spinhuis, 78 p. (vertaling van *Sociale cohesie in Almere,* 2000).

2004 *1950: Prosperity and Welfare* (co-auteur E. Taverne), Volume 4 of the series Dutch Culture in a European Perspective, Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan/Van Gorcum, 556 p. (Engelse versie van *1950 Welvaart in Zwart-Wit*, 2000).

3b. Artikelen en hoofdstukken in boeken (niet-Nederlandstalig)

1970 *Attitudes towards New Socio-Economic Legislation, A Before-After Experiment,* Varna, World Congress of Sociology Proceedings (co-auteur J.C.M. Ruys); ook in het Duits gepubliceerd: 'Die Einstellung gegenüber neuen sozialökonomischen gesetzen', in H. Schelsky & M. Rehbinder, *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Band 3, Bertelmann Verlag Berlin, 1973, pp. 565-597.

1973 *On Defining Violence*, *Report* (co-auteurs P.P. Baehr en L. Kasteleyn), London: Amnesty International, 28 p.

1975 'Legal Problems as Private Troubles: The Distribution of Legal Services in the Netherlands', Paper Rechtshilfe Tagung (co-auteurs C.A. Groenendijk en B. Sloot), Universität Bielefeld (9/11-10-1975); gepubliceerd in *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Band 5, Westdeutscher Verlag, 1978, pp. 103-139 onder de titel: 'Rechtsproblemen oder private Schwierigkeiten: die Inanspruchnahme von Rechtshilfe in den Niederlanden'.

1976 'The Selfcreated Conflict: Civil Disobedience in the United States and the Netherlands Compared', in C.W.G. Jasperse, K.A. van Leeuwen-Burow & L.G. Toornvliet (red.), *Criminology between the Rule of Law and the Outlaws: Volume in Honour of Willem H. Nagel,* Deventer: Kluwer, pp. 65-71.

1978 'Dilemma's in the delivery of legal services systems', paper presented at the conference 'Innovations in the Public Services', Berlin 13/16-6-1978, in E. Blankenburg, *Innovations in Legal Services*, Cambridge, Mass: Ölgeschlager, Gunn & Hain, 1980, pp. 53-77.

1979 'Law and order: Four variations on a theme', in *Anarchism and Law*, papers presented at the Anarchism and Law conference, Rotterdam 1/3-1-1979, vol. III, pp. 126-184.

1979 'American pragmatism and American sociology', in R. Kroes (red.), *The Intellectual in America, European Contributions to American Studies*, Amsterdam, pp. 41-50.

1980 'Legal services for the poor: A three dimensional view', paper presented at the conference 'Legal Services in the Eighties', University of Cardiff, Wales, March 1980.

1981 *Law as Communication*, Keynote lecture, ISA conference Oxford 25/28-10-1981; ook gepubliceerd als Working paper nr. 16 Leyden Institute for Law and Public Policy, Leiden, 1988, 24 p.
1988 'The Rise of Lawyers in the Dutch Welfare State', in R.A. Abel & P.S.C. Lewis, *Lawyers in Society, vol. 2: The Civil Law World,* Los Angeles, University of California Press, pp. 200-225; 2de herz. druk, Los Angeles 2005.
1989 'Social problems and the formation of disciplines', in *Universiteit en Hogeschool*, jrg. 36, nr. 1, pp. 90-105.
1993 'Dutch tolerance and the criminal justice system', in *Journal of The Japan-Netherlands Institute*, Tokyo, jrg. 4, pp. 206-221.
1995 *Social Security Law: the unanticipated consequences of welfare provisions,* paper Conference on Law and Economics, University of Gendt, Belgium, 12 p.
1995 'The paradox of welfare and insurance', in *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, jrg. 20, nr. 70, Geneva, pp. 430-439; ook gepubliceerd in *Insurance: Mathematics and Economics*, jrg. 18, nr. 3, p. 240.
1995 'The Social Significance of Poverty', Seminar Paper 'Poverty and Poor Relief', Amsterdam, 23 p.
1996 'Environmental concerns: Three strategies for modifying environmental behavior', in *Means and Strategies to Influence Energyrelated Behavior in Europe* (30-11-1995), SAVE Conference proceedings, Amsterdam, pp. 4-7.
1997 'The New Emerging Underclass in Europe', paper IDPAD-seminar New Delhi (11-3-1990), gepubliceerd in S. Kaviraj & M. Doornbos (red.), *Dynamics of State Formation: India and Europe Compared*, London: Sage, pp. 287-298.
1997 'The Sustainability of the Dutch Welfare State', in P. Koslowski & A. Follesdal (red.), *Restructuring the Welfare State, Theory and Reform of Social Policy*, Berlin/New York: Springer Verlag, pp. 21-37.
1998 'Forms of solidarity, social cohesion and instruments of social justice in the welfare state', Keynote lecture at the Conference on Solidarity and the Welfare State, 27/31-8-1997, Gdansk-Oliwa, Poland, in Societas Ethica, *Jahresbericht 1997*, Zürich: Universität Zürich, pp. 20-32.
1998 'The sharing of risks and the risks of sharing', in *Ethical Theory and Moral Practice*, jrg. 1, nr. 3, pp. 279-311.
1999 'Ethical questions in social sciences', in P.J.D. Drenth, J.E. Fenstad & J. Schiereck (red.), *European Science between Freedom and Responsibility*, Luxemburg: European Communities, pp. 117-123.
1999 'The evolution of the Dutch welfare state', in R.L. Lakhina, V.V. Maharir & H.H. Quereshi (red.), *Fifty Years of Indo-Dutch Cooperation*, Leyden: Institute for Asian Studies, pp. 39-45.

1999 'Toleranz unter Druck', Beitrag 28-8-1999, Berlin, Symposium Verein Deutschland – Die Niederlande, 17 p. (vertaling van *Tolerantie onder druk*, 1999).

1999 'Politik, Staat und Zivilgesellschaft', Beitrag zum Kolloquium 16/18-9-1999, Wassenaar: NIAS.

2000 *The Sustainable Welfare State,* Proceeding of the 25th Anniversary Conference (co-auteurs G. Esping-Andersen en J. Snowder), Vienna: United Nations Institute for Social Policy; hierin 'Sustainable welfare, tensions and prospects in the welfare state'.

2002 'From welfare to work, best practices in the Netherlands', in *Best Practices in Progressive Government*, expert conference, Stockholm: Regeringkansliet, pp. 84-88.

2002 'Social exclusion: The least, the lost and the latest', in J. van Beurden, P. de Graaf & Th. Meinema (red.), *Bridging the Gaps, Essays on Economic, Social and Cultural Opportunities at Global and Local Levels*, papers presented at The International Conference on Social Welfare, Utrecht: NIZW International Centre, pp. 35-45 (vertaling van 'Sociale uitsluiting', 2000).

2002 'Toleranz im Alltag', in K. Adelhof, H. Pethe & M. Schulz (red.), *Amsterdam und Berlin, Konzepte, Strukturen und städtische Quartiere*, Berliner geographische Arbeiten, Berlin: Humboldt Universität, pp. 154-164.

2004 'Sport as a democratic need, as leisure and as a commodity', paper (24-10-2002), in *Proceedings of the 9th World Sports for All Congress*, Arnhem, The Netherlands, pp. 116-117.

2004 'Tolerance and Democracy', in D. Fokkema & F. Grijzenhout (red.), *Accounting for the Past 1650-2000*, Volume 5 of the series Dutch Culture in a European Perspective, Basingstoke en New York, Palgrave Macmillan, Van Gorcum, pp. 113-143 (vertaling van 'Tolerantie en democratie', 2001); ook vertaald in het Chinees 2007.

2004 'Toleranz unter Druck', in H. Lademacher, R. Loos & S. Groenveld (red.), *Ablehnung – Duldung – Anerkennung, Toleranz in die Niederländen und in Deutschland, ein historischer und aktueller Vergleich*, Münster, New York/Berlijn: Waxman Verlag, pp. 13-23.

2004 'Toleranz und Demokratie, – Zur Niederländische Diskussion', in H. Lademacher, R. Loos & S. Groenveld (red.), *Ablehnung – Duldung – Anerkennung, Toleranz in die Niederländen und in Deutschland, ein historischer und aktueller Vergleich*, Münster/New York/Berlijn: Waxman Verlag, pp. 46-56.

2004 *Social Values and Legal Interpretation, Justice Scalia on social order and society*, Symposium on Justice Scalia's Theory of Interpretation, 10-9-2004, Leyden.

2004 *The Philosophy of Common Sense from Thomas Reid to Charles S. Peirce, its Significance for Science and Society*, 22nd Uylenbeck Lecture, 5-6-2004, Wassenaar: NIAS.

4. Wetenschappelijke artikelen, bijdagen in boeken en overige vakpublicaties (Nederlandstalig)

1970

Boekbespreking van A.M. Bos, *Het begrip strafbaar feit in de rechtsvorming*, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 1, nr. 11, nov. 1970, pp. 589-594.

'Problemen rond het rechtssociologisch onderzoek', in *Rechtssociologie en jurimetrie: voordrachten gehouden op het landelijk juridisch studentencongres, april 1969 te Nijmegen,* Deventer: Kluwer, pp. 43-56; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 32-42, onder de titel: 'Rechtssociologisch onderzoek: waarom, waartoe?'.

'Voorlopig verslag van de stagiaire enquête 1970' (co-auteurs M. Bakker-van der A, J.F. Bakker en J.G. Tielenius Kruythoff), *Advocatenblad*, jrg. 51, nr. 10, bijlage nov. 1970, pp. 3-24.

1971

'Rechtshulp in sociologisch perspectief', in *Rechtshulp in Nederland, de leemte in de Balie opgevuld?/JSVU Bulletin* Utrecht, pp. 60-67; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 159-165.

1972

Duiden wetswinkels op een structureel probleem? Jonge Balie conferentie, november 1972, Zwolle: Tjeenk Willink, 62 p.

1973

Politieke instabiliteit en de rechtvaardiging van geweld en martelingen, preadvies Amnesty International Conference te Antwerpen, september 1973; in het Frans en Engels verschenen als preadvies voor de Amnesty International Conference on the Abolition of Torture, Paris 10-11 December 1973; ook gepubliceerd in *Wijsgerig Perspectief*, jrg. 18, nr. 2, januari 1975; ook gepubliceerd in Nederlandse Vereniging voor Kriminologie, *Geweld in onze samenleving*, Den Haag, Staatsuitgeverij, pp. 241-255; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 337-348.

'Burgerlijke ongehoorzaamheid in Nederland', in Hoofden van dienst van de Protestantse en Rooms-Katholieke Geestelijke Verzorging bij de Krijgsmacht, *Kernvraag,* Den Haag, pp. 6-12; ook gepubliceerd in *VU-magazine,* 10-11-1973; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 315-320.

'Rechtshulp en democratie', lezing voor wetswinkel Groningen, opgenomen in *Jaarverslag 1972/1973*.

‘Rechtshulp: individuele of gemeenschapszaak? 38 Stellingen over de hervorming van de rechtshulp in de sociale, niet-commerciële sector’, in *Advocatenblad*, jrg. 54, nr. 7, pp. 403-411.
‘De stagiaire van 1973, verslag van een enquête’, in *Advocatenblad*, jrg. 54, nr. 10, pp. 473-490.
‘Waarom is het paard op hol geslagen?’, in *Advocatenblad*, jrg. 54, nr. 4, pp. 210-213.
‘Wetenschappelijk onderzoek en justitieel beleid’, in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 1, nr. 3, pp. 22-29.

1974

Boekbespreking van G.P.A. Raam, *Invloed van bedrijven op de overheid*, in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 1, nr. 4, pp. 136-138.
‘John Rawls en de theorie van de rechtvaardige samenleving’, in *Algemeen Nederlands Tijdschrift voor Wijsbegeerte*, jrg. 66, nr. 3, pp. 160-173, ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 70-83.
‘Normen en feiten in de rechtssociologie’, preadvies Vereniging voor Wijsbegeerte des Rechts, in *Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, december 1974, pp. 1-31; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 84-115.
‘Systeemtheorie en strafrecht’, in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 1, nr. 6, pp. 202-207.

1975

‘Gehoorzaamheid aan de wet: een beleidsprobleem’, in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 2, nr. 5; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 321-331.
‘Gelijkheid en ongelijkheid in het rechtssysteem’, in A. Hoogerwerf & J. van de Doel (red.), *Gelijkheid en ongelijkheid in Nederland,* Alphen aan den Rijn: Samsom, Serie maatschappijbeelden.
‘De rol van recht en rechtspraak in een democratische samenleving’, preadvies Nederlandse Juristen Vereniging, Jaarvergadering 1975; in *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging,* 1975, deel 1 en deel 2.

1976

Boekbespreking van J. Soetenhorst-De Savornin Lohman, *Kwaad dat mag?*, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 6, nr. 1, pp. 41-47.
‘Dilemma’s in de juridische hulpverlening’ (co-auteurs K. Groenendijk en B. Sloot), in *Jura Falconis*, Leuven, ook in het Engels gepubliceerd, 1980.
‘Meten met twee maten: redeneerpatronen en klassejustitie’, in *De Gids*, nr. 9-10; ook opgenomen in J.P. Fiselier & L.J.M. d’Anjou, *Tegen de regels*, 1977, 2de druk met E. Lissenberg 1983; hierin ook: ‘De politie’, pp. 239-248.

‘De sociale toekomst van de verzorgingsstaat’, in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 3, nr. 7, pp. 190-201; ook opgenomen in *De Nieuwe Maand*, april 1977; ook opgenomen in *De stagnerende verzorgingsstaat,* 1978, pp. 73-96; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 203-219 onder de titel ‘Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat’.

1977

‘Denken en discussiëren over terreur’ (bespreking van *Terreur, criminologische aspecten van terrorisme*), *Delikt en Delinkwent*, jrg. 7, nr. 10, pp. 529-542; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 361-373.

‘Naschrift’ (co-auteur C.A. Groenendijk) (op bespreking van T. Prakken op *De weg naar het recht)*, in *Nederlands Juristen Blad*, jrg. 52, nr. 9, pp. 221-223; Dupliek (op repliek van T. Prakken), in *Nederlands Juristen Blad*, jrg. 52, nr. 12, p. 298.

‘Geweldloosheid en terreur’, in *SMO-berichten,* jrg. 3, nr. 4; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 349-360.

‘De leemte bestaat (inderdaad)’, (co-auteur C.A. Groenendijk), in *Nederlands Juristen Blad*, jrg. 52, nr. 33, pp. 847-849.

‘Maatschappelijke achtergronden van schendingen van de rechten van de mens’, Amnesty International, 10-12-1977, in *Internationale Spectator*, 1981, pp. 642-648.

‘Problemen van wetgeving’, in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 4, nr. 7/8, pp. 186-197; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 173-191.

‘Recente literatuur over wetgeving’, in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 4, nr. 6.

‘Rechtshulp en konfliktbeslechting’, in *Rechtshulp*, jrg. 1, nr. 5.

‘Rechtssociologie’, in L. Rademakers (red.), *Encyclopedie van de sociologie*, Utrecht/Antwerpen: Aula.

1978

‘De paradigmatische vernieuwingen in de rechtswetenschap en hun innoverende werking in de samenleving’, Lustrum Congres, Tilburg, Katholieke Hogeschool (6-4-1978), 15 p.; ook opgenomen in *Ars Aequi, Beeld van Recht*, 1979; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 116-130.

‘Veroordeeld tot criminaliteit? Een wetenschapsfilosofische en ethische reflectie op het voorgenomen onderzoek van Prof. dr. W. Buikhuisen’ in *Nederlands Juristen Blad*, jrg. 53, nr. 21, pp. 389-399.

‘Reflex of reflectie: antwoord aan Buikhuisen en Van Dijk’, in *Nederlands Juristen Blad,* jrg. 53, nr. 27, pp. 517-526.

1979

'De fragmentering van bestuur en beleid in de verzorgingsstaat', *Mens en Maatschappij* (boekaflevering), pp. 33-45; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 227-239.
'De stem van de klager', in *Trema*, jrg. 2, nr. 1, pp. 3-9.

1980

'Wetgeving en welzijn', in *De crisis van de verzorgingsstaat*, verslag van een conferentie voor beleidsfunctionarissen CRM, Rijswijk, Ministerie van CRM; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal,* pp. 193-199.

1981

'Is de rechter overbelast?' in *Trema*, jrg. 4, nr. 3, pp. 39-49.
'Sociobiologie en sociale wetenschappen', in F. de Waal (red.), *Sociobiologie ter discussie*, Amsterdam: Scheltema/Holkema, pp. 53-61.
'De zin van de verzorgingsstaat: verdelende rechtvaardigheid in het licht van toenemende schaarste', in *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 36, nr. 9, pp. 612-621; ook gepubliceerd in G.M.J. Veldkamp (red.), *Ombuigen in de Sociale Zekerheid*, Deventer: Kluwer, 1983, pp. 145-156.

1982

'Bezuinigingen op eigenlijke en oneigenlijke staatstaken', in T. de Roos, *Duur recht is geen recht*, Amsterdam: De Populier.
'Burgerlijke ongehoorzaamheid', in *Reflector*, november 1982.
'Burgers tussen regels en rechters', in H.J.A.M. Geest, M. Oosting & A.B. Ringeling (red.), *Besturen tussen regels en rechters: congrespublikatie 1982,* Alphen aan den Rijn: Samsom, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde (6), pp. 108-118.
'Kennis van de sociale werkelijkheid of sociale werkelijkheid van de kennis', in C. Bouw & F. Bovenkerk (red.), *Hoe weet je dat? Wegen van sociaal onderzoek*, Amsterdam, pp. 38-53.
'Op zoek naar de voordeelregel in het strafrecht', in *Trema*, jrg. 5, nr. 7, pp. 175-180.
'Het pragmatisme van C.S. Peirce', in *Kennis en Methode*, nr. 3, pp. 252-276.
'De sociaal-wetenschappelijke bestudering van het recht', in A.D. Wolff-Albers & H.F.M. Crombag, *Visies op onderzoek in enkele sociale wetenschappen, preadviezen t.b.v. de beleidsnota maatschappij- en gedragswetenschappen,* Den Haag: Staatsuitgeverij.
Toenemende werkloosheid in maatschappelijk perspectief, in A. Heertje, E. van der Wolk, *Werkloosheid,* Amsterdam: Keesing, pp. 181-197; ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 240-254.

‘Twee wijzen van generaliseren: intensief en extensief sociaal onderzoek’, in *Jaarboek voor de Vereniging van Marktonderzoek*, Amsterdam.

1983

‘De handen en voeten van het beleid: de rol van vage begrippen bij overheidsinterventie’, in J.W. de Beus & J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat*, Meppel: Boom, pp. 225-271.
‘Het kraken van je eigen hut, H.D. Thoreau en burgerlijke ongehoorzaamheid’, in *Trema*, jrg. 6, nr. 3, pp. 89-97.

1984

‘Arbeidstijdverkorting (ATV) en maatschappelijke orde’, in J. von Grumbkow & J.J. Godschalk (red.), *Sociale aspecten van arbeidstijdverkorting,* Lisse: Swets en Zeitlinger, pp. 165-175; oorspronkelijk een inleiding op de conferentie over arbeidstijdverkorting aan de KUB Tilburg, dec. 1983; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 19-27.
‘Burgerlijke ongehoorzaamheid’, in *Politie informatiehandboek*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 13-26.
‘De kloof tussen weten en willen’, in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 11, nr. 1/2, pp. 21-28; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 305-315.
‘De Nota ‘Gedrags- en maatschappijwetenschappen’’ (co-auteur M.J. Koornstra), *Universiteit en Hogeschool*, jrg. 30, nr. 5, pp. 271-274.
‘Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat’, in *Tekens in de tijd: 65 jaar Joop den Uyl* (co-auteur A. Peper), Amsterdam: De Arbeiderpers, pp. 291-310; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 3-17.

1985

‘Aanwijsbare kwaliteit’, in H.A. Becker & A.F.J. van Raan (red.), *Kwaliteit in de wetenschap, een meetbaar begrip?* Leiden: DSWO-pers, pp. 19-30, lezing op symposium Kwaliteit in de wetenschap, een meetbaar begrip? 17-5-1984 te Leiden; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 317-325 onder de titel: ‘Kwaliteit en kwaliteitsmeting in het wetenschappelijk onderzoek’.
‘De functies van de gammawetenschappen’, in F. van der Meer (red.), *Universiteit in beweging* (ter gelegenheid van het 410 jarig bestaan van RU Leiden), Leiden: DSWO-pers, pp. 163-178; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 293-303.
‘Sturing en het recht’, in M.A.P. Bovens & W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat: beschouwingen over recht, staat en sturing,* Zwolle: Tjeenk Willink, pp.

113-124; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 191-202 onder de titel: 'Het recht als instrument voor overheidssturing'.

1986

'Basisvorming in het onderwijs', in *Verslag van de onderwijsconferentie te Ede*, Zoetermeer: Ministerie van O&W.

'Burgerlijke ongehoorzaamheid en kruisraketten', in *Socialisme en Democratie*, jrg. 43, nr. 6, pp. 167-172, 189.

'Classificaties in het onderwijs', in J.W. de Beus & J.A.A. van Doorn (red.), *De geconstrueerde samenleving: vormen en gevolgen van classificerend beleid,* Jaarboek *Beleid en Maatschappij,* Meppel/Amsterdam: Boom, pp. 166- 179; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 327-337.

1987

'Aan de hand van een voorbeeld: wetenschappelijke advisering en politieke besluitvorming', in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 14, nr. 4, pp. 138-146; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 339-351.

'Armoede vergelijkenderwijs', in G.B.M. Engbersen & R. van der Veen, *Moderne armoede, overleven op een sociaal minimum, een onderzoek naar 120 Rotterdamse huishoudens,* Leiden: M. Nijhoff, pp. 1-30.

'De betekenis van Peirce voor de sociale wetenschappen', in H. van Driel & A. van Zoest (red.), *Semiotiek en filosofie*, Tilburg: Tilburg UP.

'Gebonden aan maat en regel: een sociologische interpretatie van de rechtsstaatidee', in M.A.P. Bovens, W. Derksen & W.J. Witteveen (red.), *Rechtsstaat en sturing,* Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 23-35; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 203-214, met als ondertitel: leven in een rechtsstaat.

'Het gebruik van de vrije ruimte in de Basisvorming', verslag van de onderwijsconferentie te Nieuwegein, Utrecht: Educaboek.

'In memoriam Prof. mr. Alida Bos', in *Recht der Werkelijkheid*, jrg. 9, nr. 2, pp. 148-149.

'Maatschappelijke ongelijkheid, een sociologische interpretatie', in *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 72, nr. 3595, pp. 44-55/177-203; ook gepubliceerd in A. van der Zwan et al., *Maatschappelijke ongelijkheid, de overheid een zorg?* Utrecht: Veen, pp. 44-56; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 37-45 onder de titel: 'Maatschappelijke ongelijkheid in sociologisch perspectief'.

'De kloof tussen weten en willen', in P.B. Lehning & J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap* Meppel/Amsterdam: Boom, pp. 196-205.

'De staat en het welzijn van de burgers', in H. Adriaansens & P. van den Akker

(red.), *Minder staat – meer welzijn? De verhouding tussen individu en staat bij een terugtredende overheid* (symposium ter gelegenheid van het afscheid van prof. dr. J.A. Stalpers van de K.U. Brabant, 7-3-1987), Tilburg: Tilburg UP, pp. 4-16; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 47-57.

'De vorming tot empirisch socioloog', herdenkingsrede Prof. Van Heek (16-1-1987), in *Sociodrome*, nr. 3, pp. 3-6.

'Wetenschap als therapeut voor onderwijs en politie', in *Onderwijs en Opvoeding*, februari 1987.

'Zoekgedrag in drievoud', in *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 3, nr. 4, pp. 59-61.

1988

'De andere kant van de Olympische medaille', in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 18, nr. 8, pp. 699-701.

'De asymmetrische samenleving en collectieve belangen', in De Jonge Balie, *Verdediging van collectieve belangen via de rechter,* Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 52-64.

'De betekenis van betekenissystemen', in *Kennis en Methode*, jrg. 12, nr. 2, pp. 130-138.

'Dialoog over armoede' (co-auteur J. Berghman), in Nationale Raad voor maatschappelijk welzijn, *Welzijn uit de marge* (conferentie 7/8-4-1988 te Noordwijkerhout), pp. 131-139.

'De maatschappelijke betekenis van armoede' (co-auteur A. Tan), in *Op zoek naar armoede en bestaanszekerheid (congresverslag)*, Rijswijk: Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, pp. 36-53; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 59-77.

'Politieke verantwoordelijkheid voor de jeugd', in *Denkers over dilemma's*, Amsterdam: Balans, pp. 42-60.

'De veranderde plaats van de Hoge Raad in de samenleving', in H.C.F. Schoordijk et al., *De plaats van de Hoge Raad in het huidige staatsbestel t.g.v. 150 jarig bestaan Hoge Raad,* Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 297-334; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 259-289.

'Studeren toen en thans, studenten toen en nu', in D.D. Breimer, H.J. Graafland, L. Leertouwer et al. (red.), *Het academische bedrijf, de Leidse Universiteit in context en perspectief,* Leiden: E.J. Brill, pp. 45-62; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 353-363.

'De verzorgingsstaat als object van pars-pro-toto generalisaties', in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 16, nr. 3, pp. 119-132; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 91-109 onder de titel: 'Sociologen over de verzorgingsstaat'.

‘Wetenschappelijk onderzoek in het jaar 2000’, in *Met het oog op 2000*, STEO-Congres, Den Haag, pp. 11-23; onder de titel ‘Positieve discriminatie vrouwen voorlopig nog te rechtvaardigen’; ook gepubliceerd in *Staatscourant*, nr. 19, pp. 2-5.

1989

‘Cultureel alfa-betisme in Nederland’, H.C. Cassee & D.J. van der Kaa (red.), *Commentaar*, Lisse: Swets en Zeitlinger, pp. 51-59.
‘Dure arbeid en de vraag naar werk’, in *Wijsgerig Perspectief*, jrg. 29, nr. 4, pp. 118-123.
‘Recht en orde in de verzorgingsstaat: krijgt de samenleving de criminaliteit die zij verdient?’ in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 19, nr. 4, pp. 293-303; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 249-258.
‘Salomonsoordelen en Jobstijdingen’, in M. van Amerongen (red.), *Skeptici over de Schrift*, Baarn: Anthos, pp. 125-141.
‘Het strafrecht en de zorgen voor morgen’, in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 19, nr. 5, pp. 375-378.
‘De weg naar het recht afgeprijsd?’ in *Advocatenblad,* jrg. 69, nr. 17, pp. 506-511, Inleiding op de studiemiddag ‘Eind aan een open einde?’ 12-5-1989; in verkorte vorm opgenomen in *Openbare Uitgaven*, jrg. 22, nr. 2, pp. 52-59, 1990; en in verkorte vorm in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 225-234.

1990

‘De Swaans *Zorg en de Staat*’ (symposium voordracht 28-9-1990, niet gepubliceerd); opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 111-124.
‘Het maatschappelijk draagvlak van het strafrecht’, in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 20, nr. 3, pp. 189-194.
‘Normvervaging of begripsvervaging: het eeuwige dispuut over de hoogte van de straf’, in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 20, nr. 10, pp. 905-909.
‘Ongehoorzame burgers’, in Coördinerend Politie Beraad, *Symposium Recht in beweging* (19-12-1990), Lelystad: Koninklijke Vermande, pp. 13-22; ook opgenomen in *Trema,* jrg. 14, nr. 2, 1991, pp. 51-57.
‘Theorie en praktijk van sociale vernieuwing’, in R.F.M. Lubbers & C.J.M. Schuyt, *Sociale vernieuwing en de gemeenten*, Den Haag: VNG, pp. 13-19; ook gepubliceerd in *Staatscourant*, 26-2-1990; ook gepubliceerd in *Bestuurswetenschappen*, jrg. 44, nr. 2, pp. 89-96; ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 79-90 onder de titel ‘Wat sociale vernieuwing zou kunnen zijn’.
‘Vooruitgang in de wetenschap: specialisatie en integratie in enkele disciplines die het recht bestuderen’, in F.P.H. Dijksterhuis & J. Griffiths (red.), *De fo-*

rumfunctie bij de sociaal-wetenschappelijke bestudering van het recht, Groningen: Wolters-Noordhoff, pp. 255-266.

1991

'Begrensde vrijheid in de gezondheidszorg', bespreking afscheidsoratie J.H. Leenen, in *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, jrg. 15, nr. 8, pp. 520-522.

'De beroepswet nu en straks', in *P.S. Tijdschrift voor Sociale Verzekeringen,* jrg. 3, nr. 6, pp. 192-199.

'Gevraagd: jurist voor morgen', in *Nederlands Juristen Blad*, jrg. 66, nr. 13, pp. 506-508.

'Opbouwwerk tussen markt en overheid', in *Mededelingen Opbouwwerk*, jrg. 10, nr. 95, pp. 7-11.

'Sociaal-democratische waarden in de naoorlogse verzorgingsstaat', in *Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal,* lezingen van een conferentie van de Wiardi Beckman Stichting, 28-10-1989, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, pp. 7-18.

'Welzijn en welzijnsbeleid tussen markt en overheid: sociaal ondernemersschap verdient exploratie in de jaren negentig', in *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, jrg. 45, nr. 10, pp. 3-9; ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 111-119 onder de titel: 'Welzijn is weerstand overwinnen'.

'De wereld van morgen, visies op maatschappelijke veranderingen' (co-auteurs H. de Dijn, M. Gronemeyer), in *Koepel: Tijdschrift voor Sociaal-Kultureel en Educatief Werk*, nr. 4, Leuven.

'Werkloosheid en criminaliteit', in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 21, nr. 9, pp. 949-955; in bewerkte vorm opgenomen in *Tegendraadse werkingen,* pp. 136-155 onder de titel: 'De omweg van de onverschilligheid: jeugdcriminaliteit nader verklaard'.

1992

'De algemene bijstandswet: van euforie tot probleemgeval', in J.A.H. Bron, P.H. Laman, e.a. *De algemene bijstandswet: vernieuwing of afbraak?* Den Haag: Vuga, pp. 13-18.

'Arbeid, armoede en welzijn, het einde van de verzorgingsstaat?' in *Belgisch Tijdschrift voor Sociaal-Kultureel en Edukatief Werk*, nr. 1, pp. 19-28.

'Criminaliteit en veranderingen in het patroon van sociale controle', in *Visies op de samenleving,* Amsterdam: Stichting Transpol, pp. 26-33; ook gepubliceerd in *Binnenlands Bestuur*, jrg. 13, nr. 50, pp. 26-28.

'Drie manieren om gedrag te veranderen', in *Milieu, Tijdschrift voor Milieukunde*, jrg. 7, nr. 2, pp. 43-47; ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 171-180 onder de titel: 'De zorg voor het milieu: drie manieren om gedrag te veranderen'.

‘Ethische dilemma’s: morele redeneerpatronen bij advocaten’ (co-auteur L.E. de Groot-van Leeuwen), in *Wat de advocaat betaamt: uitgave ter gelegenheid van het 40-jarig jubileum van de Nederlandse Orde van Advocaten*, Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 71-90.
‘Het juridische en het sociaal-wetenschappelijke bewijs’, in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 22, nr. 7, pp. 655-661.
‘Het recht als contrapunt van onze cultuur’, in *IDee,* jrg. 13, nr. 1, p. 4.
‘Sociale problemen in Nederland’, in J.W. Gerritsen & G.C. de Vries (red.), *Nederland in paniek*, Amsterdam: Het Spinhuis, pp. 1-15.
‘Sociale zekerheid: de onvoorziene gevolgen van sociale voorzieningen’, in *Wijsgerig Perspectief*, jrg. 32, nr. 6, pp. 173-180; ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 23-36.
‘Tussen witte jassen en zwarte toga’s, de plaats van het gezondheidsrecht in de moderne samenleving’, in J.H. Hubben & H.D.C. Roscam Abbing (red.), *Gezondheidsrecht in perspectief: 25 jaar Vereniging voor Gezondheidsrecht,* Utrecht: De Tijdstroom, 1993, pp. 156-168; ook gepubliceerd in *Vlaams Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, jrg. 13, nr. 1, pp. 11-19; ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 50-61.
‘Twee dimensies in het bereik van de wet’, in W.J. Witteveen (red.), *Het bereik van de wet,* Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 107-114.
‘De wetenschappelijkheid van de juridische opleiding’, in W.G. van Hassel et al., *Gevraagd, jurist van morgen*, Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 21-35.
‘Wie gaat zorgen voor de ouderen van de toekomst?’, in C.A. de Kam et al., *Verslag van het tweede congres van de Vereniging van Nederlandse Bejaardenoorden*, Houten, pp. 23-31.

1993

‘Bijstandsverhalen’, in P.H. Renooy & R.C. van Geuns (red.), *Heroriëntering op de Bijstandswet, bouwstenen voor een nieuw beleid*, Lelystad: Koninklijke Vermande, pp. 5-13.
‘Geschenken en relaties’ (co-auteur A. Komter), in *Beleid en Maatschappij*, jrg. 20, nr. 6, pp. 277-285.
‘Hoe hoog is de sociale hoogtevrees?’ in *Facta*, jrg. 1, nr. 1, pp. 32-33 (antwoord aan J. Dronkers).
‘Jeugdcriminaliteit in groepsverband’, in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 23, nr. 6, pp. 499-510; in bewerkte vorm opgenomen in *Tegendraadse werkingen,* pp. 136-155 onder de titel: ‘De omweg van de onverschilligheid: jeugdcriminaliteit nader verklaard’.
‘De omweg van de onverschilligheid, een additionele theorie voor de verklaring van jeugdcriminaliteit’, in J.A. Nijboer et al. (red.), *Criminaliteit als politiek*

probleem, Arnhem: Gouda Quint, pp. 29-34; in bewerkte vorm opgenomen in *Tegendraadse werkingen,* pp. 136-155 onder de titel: 'De omweg van de onverschilligheid: jeugdcriminaliteit nader verklaard'.

'De ontzorging van de verzorgingsstaat', in *Economisch Statistische Berichten (ESB)*, jrg. 78, nr. 3915, pp. 544-549; ook gepubliceerd in *IDee*, jrg. 14, nr. 6, pp. 11-17; ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 37-49.

'Peirce's pragmaticisme', in M. Hulswit & H.C.D.G. de Regt (red.), *Tekenen van waarheid, C.S. Peirce en de hedendaagse wetenschapsfilosofie*, Tilburg: Tilburg UP, pp. 13-38.

1994

'Criminaliteit en veranderingen in het patroon van sociale controle', in C. Kelk (red.), *Strafrecht onder vuur: de bedreigde principes van de misdaadbestrijding,* Amsterdam: Balans, pp. 118-134; ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 123-135.

'Gemeenschap en rationaliteit in kritische discussie', in *Precaire waarden, liber amicorum voor Prof. mr. A.A.G. Peters*, Deventer: Gouda Quint, pp. 187-191.

'Het goede leven: moraal en sociaal-economische ontwikkelingen in de verzorgingsstaat', in *Justitiële Verkenningen*, jrg. 20, nr. 6, pp. 74-84; ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 13-22.

'De nalatenschap van Erasmus, wijsgerige invloeden op wetenschap en maatschappij na 1950', in *Wijsgerig Perspectief*, jrg. 34, nr. 6, pp. 201-205.

'Sociale oorsprongen van tolerantie en intolerantie', in F. Strijbosch & P. van Tongeren (red.), *Grensverkenningen*, Nijmegen: KU Nijmegen, pp. 63-70.

'De sociologie van het recht', in A. Schreinder (red.), *De wegbereiders van de sociaal-wetenschappelijke bestudering van het recht*, Groningen: Wolters-Noordhoff, pp. 1-17.

'Het wankele evenwicht tussen tolerantie en intolerantie', in A. Zijderveld (red.), *Kleine geschiedenis van de toekomst*, Kampen: Kok, pp. 66-72.

'Wegen van wederkerigheid: geefrelaties tussen ouders en kinderen' (co-auteur A. Komter), in *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift,* Boeknummer, jrg. 21, nr. 1, pp. 16-36.

'Wilt u afronden?' in *Index, feiten en cijfers over onze samenleving*, Voorburg: Centraal Bureau voor Statistiek, p. 1.

'Met woorden spreken, over de waarde van literatuur voor de cultuur', in D. Pels & G.H. de Vries, *Burgers en vreemdelingen, opstellen over filosofie en politiek, Liber amicorum voor Lolle Nauta,* Amsterdam: Van Gennep, pp. 197-207.

'Zelfbeheersing en agressie na provocatie', in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 24, nr. 6, pp. 531-533.

1995

‘De crimineel als vreemdeling’, in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 25, nr. 9, pp. 927-930.

‘Emancipatie en autonomie: een wijsgerig-sociologische reflectie op een oud probleem’, in Clara Wichman Instituut, *Publiek geheim: deprivatisering van het vrouwenleven* (symposium tienjarig bestaan), z. pl.: Nemesis, pp. 15-30; ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 95-110.

‘Medici en media: beeld en werkelijkheid: medische berichtgeving en de vraag naar gezondheid’, in *Medisch Contact*, jrg. 50, nr. 48, pp. 1561-1563.

‘Nederlands als wetenschapstaal: de problematiek van de gammawetenschappen’, in T. Koopmans, *De toekomst van het Nederlands als wetenschapstaal. Mededelingen der KNAW,* jrg. 58, nr. 1, pp. 21-25.

‘De paradox van verzorging en verzekering’, in *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 80, speciaalnummer feb., pp. 15-22; ook opgenomen in *Tegendraadse werkingen*, pp. 62-75.

‘Het was Zeus niet van wie dit bevel is uitgegaan, Sophocles’ *Antigone* als locus classicus van burgerlijke ongehoorzaamheid’, in *Lampas, Tijdschrift voor Nederlandse Classici*, jrg. 28, nr. 4, pp. 236-249; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 348-362 onder de titel: ‘Sophocles’ *Antigone*: prototype van burgerlijke ongehoorzaamheid?’.

1996

‘De aanloop tot de rechterlijke macht, verslag van een enquête onder RAIO’s’ (co-auteurs L.E. de Groot-Van Leeuwen en S.U. van Rossum), in *Trema,* jrg. 20, nr. 5a, pp. 108-124.

‘De invloed van de media op de democratie’, in W.L. van Dinten & W. Dijkhuis (red.), *Democratie, dimensies en divergenties*, Den Haag: Vuga, pp. 25-41.

‘Stilte na de storm: Justitiebegroting 1997’, in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 26, nr. 8, pp. 719-726.

1997

‘Bronnen van juridisering en hun confluentie’, in *Speciaalnummer Nederlands Juristen Blad*, jrg. 72, nr. 21, pp. 925-930.

‘Continuïteit en verandering in de idee van tolerantie’, in N. Wilterdink, J. Heilbron & A. de Swaan, *Alles verandert, opstellen voor en over J. Goudsblom*, Amsterdam: Meulenhoff, pp. 167-178.

‘De criminoloog als kaartlezer: enkele kanttekeningen bij het onderzoek van Fijnaut c.s. voor de Enquêtecommissie opsporingsmethoden’, in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 27, nr. 1, pp. 28-38.

‘Een hernieuwde kennismaking met de rechtssociologie: bespreking van J. Griffiths e.a., *De sociale werking van het recht: een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*’, 3de druk, 1996, in *Recht der Werkelijkheid*, nr. 1, pp. 3-11.
‘Naar een multi-structurele samenleving’, in *Justitiële Verkenningen*, jrg. 22, nr. 6, pp. 61-72.
‘De regulering van euthanasie vanuit maatschappelijk perspectief’, in *Medisch Contact*, jrg. 52, nr. 8, pp. 250-252.
‘Het scherp slijpende mes van recht en medische ethiek’, in *Gezondheidsrecht en gezondheidsethiek, positie en taken ten opzichte van de geneeskunde. Mededelingen der KNAW*, jrg. 60, nr. 1, pp. 15-23.
‘Tekens en betekenis in het sociale leven’, in A. van Zoest & J. van der Lubbe (red.), *Teken en betekenis*, Haarlem: Aramith, pp. 156-172.
‘De toekomst van de universiteiten en hogescholen 1995-2010’, in *Heeft het huidig hoger onderwijs nog een toekomst?*, Utrecht: VSNU, pp. 1-17.
‘Vroegsignalering en preclassering’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 27, nr. 6, pp. 513-521.

1998

‘Drugredeneringen en drogredeneringen’, in J.A. Michon (red.), *Strafrecht tegen drugsgebruik? Mededelingen der KNAW*, jrg. 61, nr. 3, pp. 89-93.
‘In de drukkerij van Plantijn’, in F.P. van Oostrom (red.), *Historisch Tableau*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 50-55.
‘Geven in Nederland’ (co-auteur A. Komter), in *Handboek Fondsenwerving voor non-profitorganisaties*, Maarssen: Elsevier, pp. 1.3-1.22.
‘Hoe heilig is het goede doel?’, in *Publicaties Nederlands Gesprekcentrum*, Rotterdam: Nederlands Gesprekcentrum, 27 p.
‘Kansen op arbeid voor bijstandscliënten’ (co-auteur L. Hospers), in G. Engbersen, J.C. Vrooman & E. Snel (red.), *Effecten van armoede, derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 175-191.
‘Politiek, staat en samenleving: is een vernieuwing van hun onderlinge verhouding mogelijk?’ in *Socialisme en Democratie,* jrg. 55, nr. 5, pp. 213-218; ook in bewerkte vorm opgenomen in *Steunberen van de samenleving,* pp. 46-55, onder de titel: ‘De kloof tussen burgers en politiek en de *civil society*’.
‘Proactieve rechtspleging’, in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 28, nr. 8, pp. 735-740.
‘Het strafrecht in het brandpunt van de belangstelling’, in *Delikt en Delinkwent,* jrg. 28, nr. 3, pp. 207-214.

1999

‘De nationale selectie’, in R. Welters (red.), *Grenzeloze selectie, Lustrumcongres 75 jaar Katholieke Universiteit Nijmegen*, Nijmegen: Nijmegen UP, pp. 47-55.
‘Nederland als voorbeeld, model of gids?’ in *Nederland en de Europese Cultuur in de 20e eeuw*, Acta van het Colloquium 6/7-11-1998, Brussel: Studia Europaea, Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten voor België, pp. 15-25.
‘Publiek geweld’, in *Delikt en Delinkwent* jrg. 29, nr. 5, pp. 383-388; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 317-321.
‘Tolerantie onder druk’, in *Ons Erfdeel*, jrg. 42, nr. 5, pp. 679-693; ook in het Duits gepubliceerd, 2004.
‘Het vierkant van Wijffels’, in *In grote lijnen, drs. H. Wijffels en zijn bijdragen aan het maatschappelijk debat,* Assen: Van Gorcum, pp. 3-42.

2000

‘Economische relaties tussen generaties’ (co-auteur F. den Butter), in *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 85, nr. 4241, p. 92-94; ook gepubliceerd in *Jaarboek van de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde 1999/*2000, Amsterdam, pp. 151-157.
‘Haalt Beccaria het jaar 2064?’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 30, nr. 2, pp. 103-107.
‘Naar een generatiebewuste verzorgingsstaat’, in *Geron*, jrg. 2, nr. 2, p. 5-11.
‘Neem tijd voor de tijdschriften’, in *Mens en Maatschappij*, jrg. 75, nr. 2, pp. 86-88.
‘Nora en het poppenhuis’, in W.J. Witteveen & S. Taekema (red.), *Verbeeldingsmacht, wat elke jurist moet lezen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij, pp. 173-184; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 179-192, onder de titel: ‘Emancipatie voor recht, Ibsens *Nora*’.
‘Sociale uitsluiting, een essay’, in *Sociale uitsluiting*, Amsterdam: SWP, pp. 11-23, ook in het Engels vertaald, 2002.
‘Tolerantie en de sociale en politieke positie van vluchtelingen en vreemdelingen’, in *Racisme in Nederland*, Amsterdam: De Balie, pp. 27-36.
‘Tolerantie en strafrecht’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 30, nr. 7, pp. 651-654.
‘De wijkaanpak en de problemen in het grotestedenbeleid’ (co-auteur J.W. Duyvendak), in F. Hendriks & P. Tops (red.), *Stad in spagaat, institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Assen: Van Gorcum, pp. 151-162.

2001

‘Alledaagse tolerantie’, in M. ten Hooven, *De lege tolerantie*, Amsterdam: Boom, pp. 158-167; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 293-303.
‘In Memoriam Prof. mr. J.F. Glastra van Loon’, in *Nederlands Juristen Blad*, jrg. 76, nr. 41, pp. 2001-2002.

‘Nieuwe vormen van binding en burgerschap’, in P. Rademaker (red.), *Met het oog op 2010*, Amsterdam: De Balie, pp. 55-64; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 56-67.

‘Noden in Nederland: de juiste middelen voor het goede doel’, in *Over de kwaliteit van de samenleving* (co-auteurs W.W. Mijnhardt en P. Schnabel), Den Haag: VSB Fonds, pp. 25-35.

‘Sociaal-culturele golfbewegingen in de twintigste eeuw’, in C. van Eijl, L. Heerma van Voss & P. de Rooy (red.), *Sociaal Nederland, contouren van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Aksant, herdruk 2006, pp. 25-35; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving,* pp. 24-32.

‘Solidariteit tussen generaties’, in J. Bussemaker & R. van der Ploeg, *Leven na Paars*, Amsterdam: Prometheus, pp. 62-75; ook in bewerkte vorm opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 77-96 onder de titel ‘Solidariteit tussen generaties: een frisse kijk op vergrijzing’.

‘De toekomst van de bemiddeling’, in *Tijdschrift voor Mediation*, jrg. 5, nr. 4, pp. 70-73.

‘De toekomst van de sociologie’, in *Mens en Maatschappij*, jrg. 76, nr. 1, pp. 2-4.

‘Tolerantie en democratie’, in D. Fokkema & F. Grijzenhout, *Rekenschap: 1650-2000*, deel V van de reeks Nederlandse Cultuur in Europese Context, Den Haag: Sdu, pp. 115-143; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 251-292 onder de titel: ‘Tolerantie: van Erasmus tot de hoofddoekjes’, ook vertaald in het Engels, 2004 en Chinees, 2007.

‘Tweehonderd jaar stedelijk geweld’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 31, nr. 8, pp. 785-791; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 342-347.

2002

‘De advocatuur van binnen en van buiten’, in *Advocatenblad*, jrg. 82, nr. 8, pp. 676-677.

‘Een bestuursfilosofie voor de kennissamenleving’ (co-auteur H. Dijstelbloem), in C. Hazeu & G.J. Kronjee (red.), *De vitaliteit van de nationale staat in een internationale wereld*, Den Haag: Sdu, pp. 11-27.

‘In Memoriam Prof. dr. C.I. Dessaur (Andreas Burnier)’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 32, nr. 8, pp. 823-827.

‘In Memoriam Prof. mr. J.F. Glastra van Loon’, in C.C. van Baalen, W. Breedveld & J.W.L. Brouwers (red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2002*, Den Haag: Sdu, pp. 124-126.

‘Kwaliteit en kwaliteitsbeheer in de rechterlijke organisatie’, in *Trema*, jrg. 26, nr. 5a, pp. 273-277.

‘Mensbeeld en methode: hoe brengen we ervaring terug in de sociologie’, in *Mens en Maatschappij*, jrg. 77, nr. 3, pp. 186-188.

‘Het onderwijssysteem in de relatie tussen rechtsstaat en *civil society*’ (co-auteur P. den Hoed), in *Rondom Onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad, pp. 11-33.
‘Ter oplossing: een conflictperspectief op misdaad en straf’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 32, nr. 10, pp. 1057-1064.
‘De toekomst van de nationale rechtsstaat en de rol van de rechter’ (co-auteurs J.C.I. de Pree, I. Verhoeven en P. den Hoed), in C. Hazeu & G.J. Kronjee (red.), *De vitaliteit van de nationale staat in een internationale wereld*, Den Haag: Sdu, pp. 289-307.
‘Tussen preventie en repressie’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 32, nr. 6, pp. 545-553; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 160-167.

2003

‘Arbitrage in de praktijk’ (boekbespreking), in *Tijdschrift voor Arbitrage*, jrg. 43, nr. 2, pp. 78-80; en ‘Naschrift’ in nr. 4, p. 157.
‘Het is buitengewoon moeilijk de geest van een gewoon mens te doorgronden, reflecties n.a.v. het strafproces tegen Van der G.’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 33, nr. 5, pp. 455-461; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 144-149 onder de titel: ‘Terugblik op het proces-Van der G.’.
‘Daders op herhaling’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 33, nr. 10, pp. 1094-1104; ook gepubliceerd in *Congres 5 jaar AFPN*, Groningen, Ambulante Forensische Psychiatrie Noord-Nederland, pp. 37-41; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 150-159.
‘De inrichting van de rechtenstudie en de invoering van de bachelor-master structuur’, in *De Juridische Opleiding*, Utrecht: Universiteit van Utrecht, pp. 38-41.
‘Institutioneel vertrouwen als bron van legitimiteit’ (co-auteur I. Verhoeven), in *Openbaar Bestuur*, jrg. 13, nr. 3, pp. 11-14.
‘Kennismaken: een nieuw overheidsbeleid voor de kennissamenleving’ (co-auteur H. Dijstelbloem), in *Bestuurskunde*, jrg. 12, nr. 4, pp. 152-159.
‘Pakhuis “Jaren Vijftig”’ (co-auteur E. Taverne), in *De Gids*, jrg. 166, nr. 11, pp. 944-954.
‘Het pragmatisme in de filosofie van J.F. Glastra van Loon’, in *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, jrg. 32, nr. 1, pp. 41-54.
‘Rationaliteit en emotie in schokkende strafzaken’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 33, nr. 10, pp. 1073-1079; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 137-143.
‘Reactie en antwoord op een vraag’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 33, nr. 4, pp. 398-401.
‘Waar blijft de wetgever?’ in *Symposium Directie Wetgeving*, Den Haag: Ministerie van Justitie, pp. 33-47.

2004

‘Democratie als een systeem van tegenbinding’, in P.L. Meurs & M. Sie Dhian Ho (red.), *Democraat met Beleid, Liber Amicorum M. Scheltema*, Den Haag, WRR, pp. 155-163; ook in bewerkte vorm opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 113-122, onder de titel: ‘Steunberen van de samenleving’.

‘Instituties als werkplaatsen van waarden en normen’ (co-auteur P. den Hoed), in *Sociologische Gids*, jrg. 51, nr. 3, pp. 196-214.

‘Krijgt de samenleving de opvoeding die zij verdient?’ in H. Baartman, D. Graas, R. de Groot e.a. (red.), *Wie maakt de dienst uit? Macht en onmacht in opvoeding en dienstverlening*, Utrecht: Uitgeverij Agiel, pp. 33-40; ook in *Motief*, nr. 85, pp. 16-21.

‘Normen en waarden en de plaats van deugden in het onderwijs’, in R. Diekstra, M. van den Berg & J. Rigter (red.), *Waardenvolle of waardenloze samenleving*, Uithoorn: Karakter Uitgevers, pp. 109-119.

‘Heeft de samenleving een veiligheidsgordel nodig?’ in L. Gunther Moor & R. Johannink (red.), *Aanpak door de politie van maatschappelijk geweld*, Dordrecht: SMVP, pp. 39-47.

‘Sociologie is een vak, columnist zijn niet’, in J. de Haan (red.), *De socioloog als columnist*, Amsterdam: SISWO, pp. 71-79.

‘De steunberen van een samenleving’, in *Mens en Maatschappij*, jrg. 79, nr. 4, pp. 318-321, ook in bewerkte vorm opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 113-122, onder de titel ‘Steunberen van de samenleving’.

‘Het symbolisch kapitaal van de politie’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 34, nr. 6, pp. 564-572.

‘De waarden van de rechtsstaat’, in E. Brugmans & M. Buijsen (red.), *Krakend recht en verharde moraal*, Nijmegen: Valkhof Pers, pp. 143-160; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 125-136.

2005

‘Discretionaire bevoegdheid in het strafrecht’, in *Delikt en Delinkwent*, jrg. 35, nr. 2, pp. 103-109.

‘Functieverschuivingen in het strafrecht: de moeizame relatie tussen strafrechtswetenschappen en strafrechtspolitiek’, in J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij & G.K. Schoep (red.), *De taak van de strafrechtswetenschappen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij, pp. 69-83; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 168-178.

‘Oude en nieuwe maatschappelijke tegenstellingen’, in P. Dekker (red.), *Maatschappelijke tegenstellingen en de civil society*, Driebergen: Stichting Synthesis, pp. 22-32; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving,* pp. 33-45.

2006

'De exclusieve stad, vijf dimensies van sociale uitsluiting', in M. Dings (red.), *De Stad, Liber Amicorum Ed Taverne*, Rotterdam: Uitgeverij 010, pp. 219-231; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 68-76 onder de titel 'Sociale uitsluiting'.
'Frisse kijk op vergrijzing', in D. van den Brink & F. Heemskerk (red.), *De vergrijzing leeft, kansen en keuzes in een verouderende samenleving*, Amsterdam: Bert Bakker, pp. 289-299.
'Kameleontisch beleid, stekelige wetenschap', in J.W. Duyvendak, K. Schuyt & H. Roest, *Werken op de grens van wetenschap en beleid,* Den Haag: SCP, pp. 11-26.
'De ladder van delen en gehelen', in *Mens en Maatschappij*, jrg. 81, nr. 2, pp. 98-100.
'Overdracht van macht, aflossing van de wacht, de verhouding tussen recht en literatuur', in *Trema*, jrg. 30, nr. 10, pp. 473-477.
'Wat sociologen bindt', in *Facta,* jrg. 14, nr. 2, p. 11.
'De traditie van het koningsschap', in D.J. Elzinga (red.), *De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 37-43.

2007

'Kwaliteit van rechtspraak', in *Trema*, jrg. 31, nr. 2, pp. 37-40.
'Politieke verantwoordelijkheid voor de jeugd', in W. Koops, B. Levering & M. de Winter (red.), *Het kind als spiegel van de beschaving*, Amsterdam: SWP, pp. 125-138.

5a. Gebundelde *Volkskrant*-columns

Vanaf november 1989 tot 1 januari 2005 verscheen eerst driewekelijks, later tweewekelijks een column in *de Volkskrant*. Hieruit zijn de volgende selecties gemaakt:

1992 *De zittende klasse*, Amsterdam: Balans, 186 p.
1995 *De ideeënkliniek*, Amsterdam: Balans, 173 p.
1997 *Het raadsel der studeerbaarheid*, Amsterdam: Het Spinhuis, 48 p.
2005 *De stuifzandsamenleving*, Amsterdam: Meulenhoff, 190 p. (met een voorwoord van P. Schnabel)

5b. Journalistiek bijdragen

1965

'Studentenleven anno 2000', *Leids Universiteits Blad*, jrg. 30, nr. 31, p. 11-12.

1966

'Student zijn in 1966', *Haagsche Courant* (3-5-1966).
'Slapers, wakers en nooit-meer-slapers, de voze maatschappij; verjonging en vernieuwing', *Folia Augustiniana*, jrg. 21, nr. 1, pp. 6-7.
'Brieven over wijsbegeerte', *Folia Augustiniana*, jrg. 21, nr. 2, pp. 3-6.
'Neeltje Maria Min in het Lazarushuis' (bespreking van *Voor wie ik lief heb wil ik heten), Folia Augustiniana*, jrg. 21, nr. 2, p. 4.
'Haring en wittebrood, of de legende van de getrapte verkiezingen', *Folia Augustiniana*, jrg. 21, nr. 2, p. 10.
'Nederland schandelijk provincialistisch'; interview met Ds. A. van den Heuvel (co-auteur C. Heesackers), *Folia Augustiniana*, jrg. 21, nr. 3, pp. 1-3.
'Weten voor India', kerstnummer over ontwikkelingshulp, *Folia*, jrg. 21, nr. 5, pp. 1-8.

1967

'Blauwbekken' (bespreking van *Voor twee scharren blauwbekken*, Willem Hussem), *Folia Augustiniana*, jrg. 21, nr. 7, p. 10.
'Geoloog contra theoloog (over W.F. Hermans en Wittgenstein)', *Folia Augustiniana*, jrg. 21, nr. 8, p. 3.
'Regt en taal (over de nieuwe spelling)', *Folia Augustiniana*, jrg. 21, nr. 8, p. 8.
'De kerk vandaag', *Folia Augustiniana*, jrg. 21, nr. 9, p. 1.

1973

'Burgerlijke ongehoorzaamheid in Nederland, een politiek breekijzer', *UK-krant* (Groningen) (24-1-1973).
'Boycot en wetsontduiking', *NRC Handelsblad* (23-2-1973).
'Hoe te oordelen over wetsontduiking en ongehoorzaamheid van studenten?' *Dagblad De Tijd* (24-2-1973).
'Juridisch mooi weer spelen in de schaduw van de puinhopen', *Dagblad De Tijd* (21-5-1973).
'Is verplichting tot het dragen van autogordels te rechtvaardigen?' *Dagblad De Tijd* (30-7-1973).
'Naleving van plicht tot dragen autogordels laag te schatten', *Dagblad De Tijd* (31-7-1973).

1974

'Burgerlijke ongehoorzaamheid', *Keesings Reflector*, september 1974.

1975

'Sociologie en morele kwesties, burgerlijke ongehoorzaamheid en woordinflatie', *Intermediair* (16-10-1975).

1980

'De aanvaarding van goed en kwaad', bij de uitreiking van de Jan Campertprijzen 1980 (over het werk van Andreas Burnier), Den Haag: Bzzlet^oh.

1981

'De zin van de verzorgingsstaat', *de Volkskrant*, open forumpagina (7/8-5-1981); ook opgenomen in *Tussen macht en moraal*, pp. 220-226.

1983

'Gaat familie weer een leven lang duren?' *de Volkskrant* (8-10-1983); ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 127-133.

1984

'Sluit de hogeschool der misère', *de Volkskrant* (6-10-1984); ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 135-141.

1986

'Erasmus zei het al', *de Volkskrant* (4-10-1986); ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 143-150.
'De sowjetisering van het onderwijs', *de Volkskrant* (18-10-1986).

1987

'In Memoriam Prof. F. van Heek', *Mare* (9-1-1987).
'Profiel F. van Heek', *De Groene Amsterdammer* (16-1-1987).
'In het moeras van de Nederlandse politiek', *de Volkskrant* (3-10-1987); ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 151-158.

1988

'Boekbespreking van B. Tromp, *Een frisgewassen doedelzak*', *Vrij Nederland* (17-9-1988).
'Het optimisme der onmatigen', *de Volkskrant* (8-10-1988); ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 159-167.

‘Boekbespreking P. Kuypers en G. Mak, *Aangeschoten wild*’, *Vrij Nederland* (8-10-1988).
‘De beste boeken van 1988’, *Vrij Nederland* (24-12-1988).

1989

‘Schrap de vanzelfsprekendheden of schrap de toekomst’, *de Volkskrant* (7-10-1989); ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 169-177, onder de titel: ‘Zes memo’s voor de toekomst’.
‘Vijf maal sociale vernieuwing’, *de Volkskrant* (25-10-1989).

1990

‘Het suddert voort, zolang er wat te halen valt’, *de Volkskrant* (6-10-1990); ook opgenomen in *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, pp. 179-188, onder de titel ‘Over het zelfcorrigerend vermogen van de Nederlandse samenleving’.

1991

‘De sociologie en haar illustere jeugd’, boekbespreking van de dissertatie van J. Heilbron, *Vrij Nederland* (2-3-1991).
‘Het cultuursocialisme van een hardhandig erudiet’, boekbespreking van J. de Kadt, *De deftigheid in het gedrang, Vrij Nederland* (9-5-1991).
‘WAO-voorstel is onrechtvaardig en inadequaat’, *de Volkskrant* (28-9-1991).
‘Bespreking van A. de Swaan, *Perron Nederland*’, *Vrij Nederland* (24-10-1991).

1993

‘Geven en ontvangen’, 6 zaterdagbijlagen over de resultaten van het onderzoek onder de Nederlandse bevolking naar geefgedrag’, *Trouw* (30-1-1993 tot 10-4-1993) (co-auteur: A. Komter).

1994

‘De duivel uitbannen zonder Beëlzebub: kunnen we extreem-rechts links laten liggen?’ *de Volkskrant* (2-4-1994), p. 7.
‘Bespreking M. van Dam, *De opmars der dingen*’, *de Volkskrant* (2-4-1994).
‘Solidariteit en selectiviteit in de verzorgingsstaat’, *Staatscourant* (5-6-1994), pp. 7-8.
‘Goed jurist heeft slecht geweten’ (boekbespreking), *de Volkskrant* (5-11-1994).
‘Terug naar de welvaartsstaat’, *de Volkskrant* (17-12-1994), p. 18.

1995

‘Burgerlijke ongehoorzaamheid’, *Vrij Nederland* (18-3-1995).

‘De kwadratuur van de werkelijkheid’, boekbespreking van H.J.A. Hofland, *De elite verongelukt, Vrij Nederland* (15-4-1995).
‘De WAO als sociaal reservaat’, *Trouw* (17-6-1995), p. 21.
‘De economie van het vertrouwen’, boekbespreking van F. Fukuyama, *Trust*, *Vrij Nederland* (4-11-1995), pp. 78-79.
‘Modern lijden’, *De Helling*, jrg. 8, nr. 1, pp. 14-18.
‘Nota ‘Kwetsbare jongeren en hun toekomst’: huidige politiek heeft jongeren weinig te bieden’, in *Staatscourant*, nr. 104, p. 8.
‘Individualisme, individuele verantwoordelijkheid en solidariteit’, *Solitair/Solidair*, verslag van het Symposium van de Van der Veer Stichting, pp. 14-25.
‘Terug naar de welvaartsstaat’, in *Van de wieg tot het graf, de toekomst van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: *de Volkskrant*, pp. 65-68.
‘Kwetsbare jongeren’, *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, jrg. 49, nr. 11, pp. 22-25.

1996

‘Bespreking Miljoenennota’, *NRC Handelsblad* (17-9-1996).
‘Tweedeling, armoede en sociale overbodigheid’, *NRC Handelsblad* (30-11-1996).
‘Wie wil kan vertrekken’, in *Weg van Nederland*, Amsterdam: Balans, pp. 123-132.

1997

‘De samenleving is geen oude stoel’, *de Volkskrant* (18-1-1997).
‘Is vernieuwing van sociaal beleid mogelijk?’, *de Volkskrant* (22-2-1997).
‘Niet ieder probleem is een sociaal probleem’, *de Volkskrant* (5-4-1997).
‘1966-1996 Is de emancipatie van de burger geslaagd?’, *IDee,* jrg. 18, nr. 2, pp. 28-31.
‘Samenleving laat jongeren hun gang gaan’, in *Perspectief*, jrg. 5, nr. 1, pp. 16-17.
‘“Uit doen put men tot doen zijn krachten”, over het lezen van poëzie’, in *Roodkoper, Tijdschrift voor Politiek, Cultuur en Religie*, jrg. 2, nr. 6, pp. 38-41.
‘Voorwoord’, in P. Witteman, *Tussen gevoel en verstand*, Amsterdam: Balans, pp. 7-9.
‘Boekbespreking van Jan Marijnissen, *Tegenstemmen’,* in *Roodkoper, Tijdschrift voor Politiek, Cultuur en Religie,* jrg. 2, nr. 1, pp. 36-37.

1998

‘Alledaagse en niet-alledaagse tolerantie’, *Trouw* (9-3-1998), p. 2.
‘Gevers als homo academicus’, *de Volkskrant* (8-9-1998).
‘De universiteit van Jan Karel Gevers’, in *J.K.M. Gevers, de breekbaarheid van het goede*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 215-245.

2002

‘De man die nergens bij hoort, in *Het fenomeen Fortuyn*’, Amsterdam: Meulenhoff, pp. 67-70.

‘De multi-individuele samenleving’, in F. Poorthuis (red.), *Balkenende,* Amsterdam: Meulenhoff, pp. 108-111.

2003

‘Uitdijende rechtsstaat gevaar voor zichzelf’, *NRC Handelsblad* (15-3-2003), p. 7.

‘Wees precies, vindingrijk en speels, dertien praktische deugden’, *NRC Handelsblad* (1-11-2003), p. 13; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 304-309.

‘Links in de verdediging, de verdediging van links’, in A. Brouwers & H. van Renssen (red.), *Wat is Links?* Amsterdam: Meulenhoff, pp. 9-15.

‘Publieke intellectuelen’, in *Folia, Universiteitsblad UvA*, jrg. 56, nr. 23.

‘Wat is er aan de hand in dit land? Normen en waarden in discussie’, in *Res Academica*, *Tijdschrift voor Alumni UvA*, nr. 3, pp. 20-21.

2004

‘Vergrijzing is geen ramp’, *NRC Handelsblad* (21-2-2004), p. 13.

‘Bestaat er een intellectuele traditie?’, *NRC Handelsblad* (18-9-2004), p. 13; ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 242-250.

‘Politiek leiderschap’, *de Volkskrant* (21-9-2004).

2005

‘De sobere menselijkheid van Dietrich Bonhoeffer’, *de Volkskrant* (9-4-2005); ook opgenomen in *Steunberen van de samenleving*, pp. 310-316.

‘Geef jonge immigranten meer speelruimte’, *de Volkskrant* (11-5-2005).

2006

‘Zoek binding, maar ook tegenbinding: vier steunberen van de samenleving’, *de Volkskrant* (9-11-2006).

LIJST VAN GEPROMOVEERDEN

In deze lijst staan alle gepromoveerden van Kees Schuyt vermeld, waarvan hij eerste promotor of medepromotor was. In geval van medepromotor staat dit vermeld als 'proefschrift + de naam van de universiteit'. Voor zover bekend, is tussen haakjes de huidige functie van de gepromoveerden opgenomen.

KU Nijmegen (1972-1980)

14-11-1975 H.J. Bethe, *Ondernemingsdoelstellingen bij nader inzien: economisch-sociologische verkenning in analytische dialoog met management* (proefschrift TU Twente, samen met H.J. van Zuthem), (UHD Leiden, thans gepensioneerd).

15-09-1977 G.H. de Vries, *Sociale orde, regels en de sociologie: een wetenschapsfilosofisch onderzoek naar theorievorming in de sociologie* (proefschrift RU Groningen, samen met L.W. Nauta), (thans hoogleraar UvA).

20-10-1978 A.B. Ringeling, *Beleidsvrijheid van ambtenaren* (samen met S.F.L. Baron van Wijnbergen), (thans hoogleraar EUR).

09-11-1979 P.J.M. van Wersch, *Democratisering van het bestuur van non-profit instellingen* (NWO-project, samen met J.M.M. Maeijer), (thans advocaat te Nijmegen).

16-01-1981 C.A. Groenendijk, *Bundeling van belangen bij de burgerlijke rechter* (samen met J.C.M. Leyten), (thans hoogleraar KUN).

RU Leiden (1980-1990)

17-04-1985 mw. A.E. Komter, *De macht van de vanzelfsprekendheid in relaties tussen vrouwen en mannen* (thans hoogleraar UU).

03-09-1986 A.J.M. van Groenendaal, *Regularisatie van illegale buitenlandse werknemers 1975-1985* (NWO-project, samen met C.A. Groenendijk), (thans antiquariaathouder).

17-09-1986 H.P. Gallacher, *Identificatie en descriptie* (samen met M. van der Vall), (thans directeur ministerie van Landbouw).

07-05-1986 J. Holvast, *Op weg naar een risicoloze maatschappij? De vrijheid van de mens in de informatie-samenleving* (thans zelfstandig adviseur privacy).

08-10-1986 L.J.M. d'Anjou, *Actoren en factoren in het wetgevingsproces* (UD EUR, thans gepensioneerd).

17-12-1986 B.P. Sloot, *Positieve discriminatie: maatschappelijke ongelijkheid en rechtsontwikkeling in de Verenigde Staten en in Nederland* (samen met H.R. van Gunsteren), (thans hoogleraar OU Heerlen).

16-03-1986 H.A. van Stiphout, *Tussen loyaliteit en satisfactie in de consumptiemaatschappij: een verhandeling over de verenigbaarheid van een prestatiemaatschappij en een verzorgingsstaat* (directeur OSA, overleden).

12-01-1989 F.B. van Waarden, *Organisatiemacht van belangenverenigingen: de ondernemersorganisaties in de bouwnijverheid als voorbeeld* (NWO-project, samen met C.J. Lammers), (thans hoogleraar UU).

23-01-1990 G.B.M. Engbersen, *Publieke bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland* (thans hoogleraar EUR).

17-05-1990 R.J. van der Veen, *De grenzen van sociaal beleid* (samen met W. Derksen), (thans hoogleraar EUR).

07-06-1990 R.A.F. Jansen, *Armoede of soberheid?* (directeur WelzijnsStichting-Utrecht).

26-06-1990 B. de Vroom, *Verenigde fabrikanten: ondernemingsverenigingen van de voedings- en geneesmiddelenindustrie: tussen achterban en overheid* (NWO-project, samen met C.J. Lammers), (thans UHD TU Twente).

27-06-1990 P.H. Renooy, *The informal economy: meaning, measurement and social significance* (samen met J.G. Lambooy), (directeur Regioplan).

RU Utrecht (1990-1991)

08-02-1991 G.J. Kronjee, *Veranderingen in de levenscyclus, demografische veroudering en collectieve sociale uitgaven* (samen met D.J. van de Kaa), (thans senior- staflid WRR).

01-11-1991 M.M. Kommer, *De gevangenis als werkplek* (thans coördinator strategieontwikkeling bij het ministerie van Justitie).

01-11-1991 mw. L.E. de Groot-van Leeuwen, *De rechterlijke macht in Nederland: samenstelling en denkbeelden van de zittende en staande magistratuur* (aio-project), (thans hoogleraar KUN).

09-12-1991 J.G. Vos, *Recht hebben en recht krijgen: een studie over beleidsvrijheid, niet-gebruik van rechten en verantwoord ambtelijk handelen* (copromotor G. B.M. Engbersen), (thans zelfstandig adviseur).

UvA Amsterdam (1991-2007)

23-10-1992 W.G.J. Duyvendak, *The Power of Politics: New Social Movements in an Old Polity: France 1965-1989* (aio-project, samen met H.P. Kriesi, Universiteit van Genève), (thans hoogleraar UvA).

23-10-1992 R. Koopmans, *Democracy from Below: New Social Movements and the Political System in West Germany* (aio-project, samen met H.P. Kriesi, Universiteit van Genève), (thans hoogleraar Wissenschaftszentrum Berlin).

12-10-1993 mw. M. Trappenburg, *Soorten van gelijk: medisch-ethische discussies in Nederland* (aio-project, proefschrift Leiden, samen met W.J. Witteveen), (thans buitengewoon hoogleraar EUR, UHD UU).

28-10-1993 I. de Haan, *Zelfbestuur en staatsbeheer: het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw* (aio-project, samen met S. Stuurman), (thans hoogleraar UU).

04-11-1993 J.C.J. Boutellier, *Solidariteit en slachtofferschap. De morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur* (thans directeur Verwey-Jonker Instituut, buitengewoon hoogleraar VU).

12-11-1993 mw. M. Bussemaker, *Betwiste Zelfstandigheid. Individualisering, sekse en verzorgingsstaat* (aio-project), (thans staatssecretaris VWS).

19-11-1993 mw. H. te Grotenhuis, *Bijstandskinderen. Opgroeien aan de rand van de verzorgingsstaat* (aio-project, samen met J. Dronkers), (thans directeur provinciaal bestuur Zwolle).

13-01-1995 mw. W.J. Jacobs, *Klagers en veelklagers bij de Nationale ombudsman* (medewerker Nationale Ombudsman, thans gepensioneerd).

15-04-1997 T. Dessewffy, *The Seductions of Communism* (aio-project), (thans onder meer senior-staflid Lóránd Eötvös University Budapest, Hungary).

28-05-1997 mw. M.E. van Schendelen, *Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland: een symbiotische relatie* (samen met H. van der Cammen), (exgedeputeerde provincie Noord-Holland, thans zelfstandig adviseur).

29-05-1997 mw. S. van Voorst, *Weten wat er in de wereld te koop is: vier Nederlandse uitgeverijen en hun vertaalde fondsen 1945-1970* (oio-project, proefschrift Groningen, samen met G.J. Dorleyn), (thans UD Groningen).

01-12-1997 R.J.J. Vlek, *Inactieven in actie: belangenstrijd en belangenbehartiging van uitkeringsgerechtigden in de Nederlandse politiek 1974-1994* (copromotor M. Krätke), (thans wetenschappelijk onderzoeker UWV).

22-01-1998 Tsj.E. Swierstra, *De sofocratische verleiding: het ondemocratisch karakter van een aantal moderne realiteitsconcepten* (proefschrift Groningen, samen met L.W. Nauta), (thans UHD TU Twente).

02-03-1998 mw. T.V. Blokland-Potters, *Wat stadsbewoners bindt: sociale relaties in een achterstandswijk* (aio-project, KNAW-fellow), (thans o.a. bijzonder hoogleraar EUR).

03-06-1998 mw. I.E. de Wilde, *Nieuwe deelgenoten in de wetenschap: vrouwelijke studenten en docenten aan de Rijksuniversiteit Groningen, 1871-1919* (samen met H. Blom), (stafmedewerker RUG).

04-09-1998 mw. M.R.P. van San, *Stelen en steken: delinquent gedrag door Curaçaose jongens in Nederland* (aio-project, A. de Regt, copromotor), (thans UD EUR).

19-11-1998 mw. E.A.F. Eydems, *Werken voor weinig: loyaliteit en uitkeringsnijd onder laag betaalde werkenden*.

09-12-1998 M.J.S.M. van der Meer, *Vaklieden en werkzekerheid: kansen en rechten van insiders en outsiders op de arbeidsmarkt in de bouwnijverheid* (samen met J. Visser), (thans UD UvA).

10-12-1998 mw. O.M.L. Verhaar, *Recht doen aan pluriformiteit als politieke opgave: het Nederlandse debat over voorkeursbehandeling in het licht van de filosofische discussie over rechtvaardigheid en burgerschap* (aio-project, proefschrift VU, samen met mw. J.G.M. de Bruyn), (thans staflid Commissie Gelijke Behandeling).

09-04-1999 mw. E. Smolenaars, *Plusminus 65, de sociale diversiteit van pensioengerechtigde leeftijden en 'ouderdom'* (aio-project, proefschrift KUB, samen met J.A.M. Berghman, Universiteit van Antwerpen), (thans zelfstandig onderzoekbureau, freelancejournalist).

22-04-1999 mw. D.G. Hondius, *Gemengde huwelijken, gemengde gevoelens: aanvaarding en ontwijking van etnisch en religieus verschil sinds 1945* (NWO-oio-project, samen met J. Goudsblom), (thans UD EUR).

23-06-1999 K. Nagtegaal, *Wittgenstein en Giddens: een institutionele handelingstheorie gefundeerd op de latere filosofie van Wittgenstein* (thans lerarenopleiding Groningen).

21-10-1999 R. Gabriëls, *Intellectuelen in Nederland* (proefschrift RU Utrecht, samen met L.W. Nauta en A. de Ruyter), (thans UD Maastricht).

16-03-2000 mw. H.I.M. Coppens, *Drama op school: de invoering van een nieuw vak in het Nederlandse voortgezet onderwijs* (samen met R.L. Erenstein), (thans lerarenopleiding RUL).

15-03-2001 mw. B.M. van Balen, *Vrouwen in de wetenschappelijke arena: sociale sluiting in de universiteit* (co-promotor A.E.M. van Vianen), (thans directeur welzijnsstichting).

05-06-2001 P.T. de Beer, *Over werken in de postindustriële samenleving* (samen met J. Hartog), (thans hoogleraar UvA).

15-09-2001 E.H. Vermeulen, *Een proeve van leven: praten en beslissen over extreem te vroeg geboren kinderen* (aio-project, samen met S. van der Geest), (thans verpleegkundige neonatologie AMC en UD medische ethiek RUL).

24-02-2005 J.S. Timmer, *Politiegeweld: geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland* (proefschrift VU, samen met J. Naeyé), (thans UHD VU, lector Hogeschool Windesheim).

28-11-2006 D. Scheele, *Doelmatigheid in de rechtshuishouding* (samen met J. Theeuwes), (thans staflid WRR).

16-01-2007 R.F.J. Spaaij, *Understanding Football Hooliganism: A Comparison of Six Western European Football Clubs* (aio-project, samen met R. Stokvis), (thans wetenschappelijk onderzoeker, The University of Melbourne).

Bijzondere promotie

08-01-1998 Erepromotor van het eredoctoraat aan Prof. W.J. Wilson Ph.D., Kennedy School of Government, Harvard University.